

# **「離島建設補助計畫執行成效總檢討及 未來推動方向」委託辦理計畫案 結案報告**

**委託單位：行政院經濟建設委員會**

**受託單位：財團法人國土規劃及不動產資訊中心**

**101 年 3 月**



# **「離島建設補助計畫執行成效總檢討及 未來推動方向」委託辦理計畫案**

**計畫主持人：張元旭**

**協同主持人：劉可強、簡旭伸**

**研究人員：曾瓊慧、曾建穎、蔡東乘、石榮豐、吳芳婕**

**委託單位：行政院經濟建設委員會**

**受託單位：財團法人國土規劃及不動產資訊中心**

**本報告內容係研究單位之觀點，不應引伸為委託機關之意見**

**行政院經濟建設委員會**

**101 年 3 月**



## 摘要

過去離島地區基於歷史、地理等因素，在發展上往往居於弱勢。為協助離島地區之發展，89年3月完成離島建設條例之立法，中央政府乃依該法第16條規定設置離島建設基金，於十年間編列共300億元，自此離島地區有了建設專法之指導，並有專屬之財源可資運用。但由於自100年起，主計處不再編列預算予離島建設基金，目前餘額約為96億元。

離島建設基金在執行10年之後，也有檢討其成效之必要。因此本案目的為檢討離島建設基金執行成效，並建議其未來方向，以供有關單位參考，並利日後我國離島地區之發展。為有效檢討離島建設基金之廣度與深度，本案就總體面與個體面進行檢討，首先從整體面分析過往補助計畫，以得知總體補助計畫的概況。再針對具指標與待檢討個案進行分析，以檢視個別計畫執行狀況所帶來之參考價值。為使離島建設基金效益可一目瞭然，建立相關績效指標，作為衡量離島建設基金對於各面向計畫之實際效益，俾了解計畫基金整體成效。另外，由於離島建設基金經過10年已面臨即將用罄之情形，為期基金能永續經營，本案亦提出以離島國有非公用土地活化機制之建議，促使相關產業進駐，讓基金未來能有活水挹注，以期基金可持續用於離島建設相關業務。

經上述之研究面向，爰獲有下列結論：

1. 過往十年之執行方式，前五年著重於硬體基礎建設，且縣級離島基礎設施已大致完備，而後五年偏向生態保育、文化保存、產業發展等發展離島特性之面向。
2. 在各離島需求方面，金門需要更開放之兩岸政策、澎湖則需有中央之旗艦型發展計畫、連江縣需進一步思索解決交通問題之方案、綠島及蘭嶼在基礎設施品質與維護上仍有待加強、小琉球則應注意旅客大增所可能帶來之環境衝擊。
3. 儘管本案研究範圍之6個區域皆為離島，但由於其行政層級上仍有縣與鄉之差異，反映在各項表現上，縣級離島均有其優勢。

依據上述結論，本案有以下建議：

1. 對於未來離島建設基金走向，應持續關注於對外交通、醫療、

鄉級離島基礎設施品質與文化生態。進而為因應全球氣候變遷，加強綠能產業與節水設備之推廣與運用，以達成離島綜合建設實施方案第三期低碳島之目標。另外本案亦建議未來政府間之橫向與縱向關係能夠整合，以發揮公務預算與基金最大的綜合效益。

2. 離島建設基金之應用，應落實離島建設條例第 15 條之規定，以作為補公務預算不足之意旨。
3. 在離島建設條例與子法修訂方向上，可以軍事設施再利用、醫療觀光產業、增加投資誘因、培訓當地醫事人員為修法目標。
4. 公有土地活化方面，由於離島建設基金管理會親自執行有實際上之困難，因此本案建議先以地方政府為推動主體，待克服人力、組織等問題再行考慮離島建設基金管理會執行之可能性。
5. 在人才培育方面，宜遴聘優秀輔導團隊，以利協助地方政府研擬可行計畫方案以增加計畫可行性，並積極與業務主管機關互動協調，有效推動離島計畫業務。另外亦可透過基金補助產業廠商加強與在地學校的合作計畫，以促進在地的產學合作交流以及人力提升。
6. 為使離島建設業務順利推動，亦可藉由地方政府擬定自治條例、遠距教學等制度與科技創新，以收事半功倍之效。
7. 為順利推動離島建設業務，建議中央於國家發展委員會下，設置負責離島建設業務之專責單位。
8. 為促進離島整體發展，可由中央擬訂上位計畫，以領導離島之發展。
9. 為強化島際交流與國際連結，應加強國內各離島與鄰國之島嶼進行事務之合作與經驗之分享，以利日後離島業務之推行，並拓展各自公部門之視野。
10. 管考方面，則以短期加強現有措施與長期改善措施建議等 2 個層次探討，並建議相關改善方式。

# Abstract

The developments of offshore islands had shown relatively slow path in the past due to the historic and geographical reasons. As the result, the central government came to put an act into effect ten years ago. It is time evaluating the effectiveness of the act.

This project is meant to find the performance of the act. We design to conduct macro and micro analysis. The macro analysis focuses on how the entire grant has been used, and micro analysis uses all kinds of indices to analyze how the individual project had been carried out. After all these efforts, we reach conclusions as follows:

1. Multiple indices are needed to help offshore islands to have sustainable growth.
2. The land revitalization is necessary.
3. More open policies are suggested.

More specific findings and suggestions are as follows:

1. After the act was put into effort, the construction of the hardware was the first priority during the first five years. However, the development should not be confined into the hardware. In the future, it is suggested to aim at the traffic, medical treatment, and green energy in order to improve the effectiveness of the usage of the grant and resource.
2. More open Cross -Strait policies are needed to find the solutions regarding the traffic and sightseeing issues in Kinmem .
3. Regarding the revitalization of the state-owned land, it is important to cooperate between the central and the local governments.
4. In the aspect of the overall development, the local governments of offshore islands will benefit through the assistance of a professional advisory team.
5. In order to strengthen interflowing of interisland, central government should help together with offshore islands affairs of cooperation.
6. Two aspects, which include the reinforcement in short-term and initiation in long-term, are recommended to improve the performance and flexibility of assessment system for future's need.



# 目錄

<b>第一章</b>	<b>計畫背景</b> .....	<b>1</b>
第一節	計畫目的與預期成果.....	1
第二節	離島建設基金執行相關背景.....	3
第三節	歷年各部會對離島補助概況.....	16
<b>第二章</b>	<b>離島建設基金歷年補助計畫彙整分析</b> .....	<b>25</b>
第一節	歷年補助計畫總體分析.....	25
第二節	各離島縣市分析.....	31
<b>第三章</b>	<b>離島發展績效指標</b> .....	<b>45</b>
第一節	指標建立.....	45
第二節	分析結果-縣級離島.....	55
第三節	指標分析結果-鄉級離島.....	72
第四節	小結.....	75
<b>第四章</b>	<b>離島建設執行成效評估</b> .....	<b>77</b>
第一節	個案選取方式與分析重點.....	77
第二節	各離島縣之個案分析.....	84
第三節	辦理各離島之現勘及座談會.....	148
第四節	小結.....	150
<b>第五章</b>	<b>公有土地活化機制</b> .....	<b>157</b>
第一節	引言.....	157
第二節	離島地區國有非公用土地基本資訊.....	157
第三節	國有土地活化機制回顧.....	163
第四節	離島公有土地活化作業初步探討.....	171
第五節	小結.....	179
<b>第六章</b>	<b>離島建設補助計畫管考制度歷程與建議</b> .....	<b>181</b>
第一節	現行管考制度.....	181
第二節	未來機制建議.....	185
第三節	小結.....	190
<b>第七章</b>	<b>結論與建議</b> .....	<b>193</b>
第一節	結論.....	193
第二節	建議.....	200

<b>參考文獻</b> .....	<b>211</b>
<b>附錄</b> .....	<b>213</b>
附錄 1 歷次審查會議紀錄.....	213
附錄 2 各離島座談會會議紀錄.....	235
附錄 3 未採納指標.....	263
附錄 4 各離島現勘個案計畫整理表.....	265

## 表目錄

表 1	中央政府編列補助離島地區建設經費明細表.....	16
表 2	各年度「中央政府編列離島地區建設經費明細表」編列清單.....	17
表 3	金門縣各年度中央補助建設經費.....	18
表 4	連江縣各年度中央補助建設經費.....	20
表 5	澎湖縣各年度中央補助建設經費.....	21
表 6	離島建設基金歷年補助各離島縣市之經費額度.....	22
表 7	「離島建設基金」各縣市執行率比較表.....	23
表 8	縣級、鄉級離島暨本島三縣之基礎資料比較表.....	24
表 9	離島建設基金各類別補助原則歷年經費表.....	26
表 10	金門縣 90-94 年離島建設基金補助類別比例.....	31
表 11	金門縣 95-99 年離島建設基金補助類別比例.....	33
表 12	連江縣 90-94 年各類別補助比例.....	34
表 13	連江縣 95-99 年各類別補助比例.....	35
表 14	澎湖縣 90-94 年離島建設基金各類別補助比例.....	37
表 15	澎湖縣 95-99 年離島建設基金各類別補助比例.....	38
表 16	臺東縣 90-94 年離島建設基金各類別補助比例.....	39
表 17	臺東縣 95-99 年離島建設基金各類別補助比例.....	41
表 18	屏東縣 90-94 年離島建設基金各類別補助比例.....	42
表 19	屏東縣 95-99 年離島建設基金各類別補助比例.....	43
表 20	一般指標使用之時點與目的.....	45
表 21	評估指標總表.....	47
表 22	平均家戶可支配所得.....	55
表 23	民衆滿意度.....	56
表 24	民衆滿意度參考來源.....	56
表 25	遊客旅次成長率.....	57
表 26	住宿房間數成長率.....	58
表 27	失業率.....	59
表 28	交通運輸及通訊支出占可支配所得比率.....	60
表 29	接駁航班次（空運）.....	61
表 30	每萬人病床數.....	62
表 31	每萬人執業醫事人員數.....	63
表 32	每位執業醫師服務人口數.....	63
表 33	長期照顧、安養機構每工作人員服務老人數.....	64
表 34	自來水普及率.....	64
表 35	自來水水質抽驗檢驗不合格率.....	65
表 36	每人每日生活用水量.....	65

表 37	家戶連網率 .....	66
表 38	高中職以下師生比 .....	68
表 39	圖書館借閱人次 .....	69
表 40	藝文活動展演觀賞人次 .....	69
表 41	平均每人每日垃圾清運量 .....	70
表 42	垃圾回收率 .....	71
表 43	污水處理率 .....	71
表 44	旅客人數成長率 .....	72
表 45	民宿成長率 .....	73
表 46	每萬人執業醫事人員數 .....	73
表 47	自來水普及率 .....	74
表 48	澎湖縣個案分析選取一覽表 .....	79
表 49	金門縣個案分析選取一覽表 .....	80
表 50	連江縣個案分析選取一覽表 .....	81
表 51	屏東縣個案分析選取一覽表 .....	82
表 52	臺東縣個案分析選取一覽表 .....	83
表 53	各地座談會專家學者與機關參與名單 .....	148
表 54	各離島座談會意見綜整表 .....	149
表 55	國有公用及非公用土地數量及價值統計表 .....	158
表 56	離島國有非公用土地概況（國有財產局持分面積 500 平方公尺以上）	159
表 57	金門縣國有非公用土地使用分區面積 .....	160
表 58	澎湖縣國有非公用土地使用分區面積 .....	160
表 59	連江縣國有非公用土地使用分區面積 .....	161
表 60	屏東縣琉球鄉國有非公用土地使用分區面積 .....	161
表 61	臺東縣綠島鄉國有非公用土地使用分區面積 .....	162
表 62	國產局與中央或地方主管機關合作或委託辦理國有土地改良利用案件一覽表 .....	169
表 63	承擔開發業務者比較 .....	178
表 64	現行離島建設基金補助計畫年終考評評分表 .....	183

## 圖目錄

圖 1	行政院離島建設指導委員會及工作小組組織架構圖.....	9
圖 2	離島建設基金管理會組織架構圖.....	10
圖 3	金門縣歷年建設經費趨勢圖.....	19
圖 4	連江縣歷年建設經費趨勢圖.....	20
圖 5	澎湖縣歷年建設經費趨勢圖.....	22
圖 6	離島建設基金補助各類別比例.....	27
圖 7	90-94 年離島建設基金補助類別比例.....	28
圖 8	95-99 年離島建設基金各類別補助比例.....	30
圖 9	金門縣 90-94 年離島建設基金各類別補助比例.....	32
圖 10	金門縣 95-99 年離島建設基金各類別補助比例.....	33
圖 11	連江縣 90-94 年離島建設基金各類別補助比例.....	35
圖 12	連江縣 95-99 年離島建設基金各類別補助比例.....	36
圖 13	澎湖縣 90-94 年離島建設基金各類別補助比例.....	37
圖 14	澎湖縣 95-99 年離島建設基金各類別補助比例.....	39
圖 15	臺東縣 90-94 年離島建設基金各類別補助比例.....	40
圖 16	臺東縣 95-99 年離島建設基金各類別補助比例.....	41
圖 17	屏東縣 90-94 年離島建設基金各類別補助比例.....	43
圖 18	屏東縣 95-99 年離島建設基金各類別補助比例.....	44
圖 19	各縣市電腦擁有率.....	51
圖 20	臺灣各縣市家戶連網率.....	67
圖 21	我國各縣市行動設備持有率.....	68
圖 22	金門浯島迎城隍活動以及馬祖北竿擺暝文化季.....	70
圖 23	離島公有土地活化流程示意圖.....	176
圖 24	離島建設業務行政流程圖.....	186



# 第一章 計畫背景

## 第一節 計畫目的與預期成果

### 一、計畫目的

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，依「離島建設條例」第 16 條及「預算法」第 21 條規定，由中央設置離島建設基金（以下簡稱基金），並自民國 90 年起由國庫分 10 年編列 300 億元撥補，俾辦理離島開發建設計畫之補助、貸款及投資項目等。

離島補助計畫自 90-99 年補助經費高達 200 多億元，補助範圍以澎湖縣、金門縣、連江縣、臺東縣、屏東縣、宜蘭縣、基隆市、高雄市等離島縣或擁有離島之直轄市與縣（市）為主要補助對象。補助計畫項目包括海空運交通改善、設計離島遊程及行銷推廣、提升離島居住環境景觀、增加水資源開發、文化保存及人才培育、提升在地醫療品質、垃圾轉運處理等。

鑒於 99 年底基金額度 300 億元已全數撥足，100 年起國庫將不再撥補，離島基金資源更為有限，且歷年離島建設補助計畫主要由地方政府負責執行，受限離島氣候影響及人員異動等因素，整體預算執行率未盡理想，另一方面於投入 200 餘億元後，實際績效為何？確有需要就基金補助計畫辦理總檢討，包括各項補助計畫之執行績效、品質與具體效益、離島居民生活水準提升及產業發展助益程度之評估，並探討執行方法、策略之優缺點，從而建議未來推動方向，作為未來政策推動參考。

### 二、計畫目標

系統性彙整分析歷年（90-99 年）離島建設補助計畫，檢視其執行成果與效益，發現問題，並檢討現行推動及管考機制，研提未來推動策略與政策建議，以作為政府推動離島政策之參考。

### 三、工作項目

依據本計畫之招標文件需求書，工作項目包括以下數項：

- (一) 蒐集歷年（90-99 年）離島建設基金補助計畫之工作項目，依縣市別彙整各類別計畫之綜合性成果；另擇定具指標性之重點計畫，以案例呈現個別計畫之具體成果。（各縣市各類別至少 3 件）
- (二) 實地勘查 5 個離島縣市（澎湖縣、金門縣、連江縣、臺東縣及屏東縣）指標性計畫執行成果，並舉辦研討會或座談會（各縣至少 1 次，各場次須有 1~2 名專家學者出席），透過邀集主管部會與主辦機關參與討論，汲取基層承辦人員意見，以發現問題核心。
- (三) 綜合研析離島建設基金補助計畫之總體效益，包括經濟、社會、文化、產業及交通等，檢討各項困難問題及其影響，研提績效評估指標，並對現行推動及管考機制提出檢討建議。
- (四) 分析各離島目前之建設及發展情形，並參照「第三期離島綜合建設實施方案」，提出未來需求、利用土地投資計畫及政策方向之具體建議。

## 第二節 離島建設基金執行相關背景

### 一、 離島建設基金設立之目的

我國是由台灣本島及大約 121 個小型島嶼所組合。這些小島相對於台灣本島通稱「離島」，其中包括數個有人居住島嶼，分別為金門縣、連江縣、澎湖縣、蘭嶼鄉、綠島鄉、琉球鄉以及海巡人員駐守之東沙等。若加上無人島尚有彭佳嶼、花瓶嶼、棉花嶼等。這些離島各有其獨特的歷史人文與自然風貌。由於地理環境的限制，加上特有政治情勢的影響，離島相較於臺灣本島，有著發展上的弱勢與困境，為推動離島開發建設，健全產業發展，維護自然生態環境，於民國 89 年訂定「離島建設條例」，並依法設置離島建設基金進行各項發展計畫。

「離島建設條例」第 16 條明訂政府須分 10 年編列不少於 300 億元之離島建設基金挹注離島建設，台灣離島地區發展因此具有建設專法之指導，並有專屬之財源可資運用。

### 二、 離島建設推動與運作機制

89 年 4 月「離島建設條例」正式實施，此為離島建設業務之母法，包含「離島建設條例施行細則」等相關配套子法也陸續完成。行政院為推動離島建設業務區分為三時期：(1)89 年 4 月至 93 年 9 月開創時期，由內政部營建署主辦；(2)93 年 9 月至 98 年 2 月成長、制度建立與發展時期，由行政院經濟建設委員會（以下簡稱經建會）主辦；(3)98 年 2 月以後成熟時期，再交由內政部營建署主辦，經建會 98 年 12 月奉行政院指示重新接辦離島建設業務。

為了解離島建設內涵與推動機制，以下簡要整理離島建設重要法規、推動組織架構與業務執掌等內容。

#### (一) 離島建設重要法規

##### 1. 「離島建設條例」及其施行細則

「離島建設條例」第 1 條揭示離島建設之目標為：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。第 2 條界定條例適用範圍為：與臺灣本島隔離屬我國管轄之島嶼。第 4 條第 1 項為主管機關，第 2、3 項為指導離島建

設之組織架構。第 5、6 條明訂各離島縣市先擬訂 4 年 1 期之「離島綜合建設實施方案」，經行政院離島建設指導委員會審議通過並報請行政院核定後實施，為政府推動離島建設計畫之施政大綱。

「離島建設條例施行細則」第 3 條明訂離島綜合建設實施方案應明列縣（市）綜合發展計畫相關之內容，縣（市）綜合發展計畫未訂定離島建設計畫者，應於修正時納入之。「離島建設條例施行細則」第 4 條第 1 項規定，擬訂離島綜合建設實施方案之方案目標及實施範圍，應載明該離島之角色定位、未來發展目標及實施之空間範圍等總體目標；同條第 2 項規定，擬訂實施策略時，應載明整體發展策略、成長管理策略、島嶼特色及脆弱度因應策略等內容。施行細則第 5 條明訂離島綜合建設實施方案之內容，應確保離島居民之基本公共服務與設施，並配合島嶼環境及發展狀況訂定其建設項目及規模。施行細則第 6 條明訂離島綜合建設實施方案擬訂時，應視實際需要，徵詢該管目的事業主管機關之意見。且離島綜合建設實施方案送請離島建設指導委員會審議前，應舉辦公聽會，聽取公眾及相關團體代表之意見。

「離島建設條例」經多次修訂，而近年來相關修法方向除最具爭議之博奕條款與離島免稅商店外，尚包含離島土地使用變更、中小學生因交通因素無法當日往返之生活費、雷區範圍土地之申請讓售及限制、離島教師申請介聘、離島居民對外交通費用之補貼等議題，目前最新修訂條例為民國 100 年 6 月 3 日修訂通過。

## 2. 「離島建設基金收支保管及運用辦法」

本辦法依「離島建設條例」第 16 條第 1 項規定設置離島建設基金。為使基金收支、保管及運用之審議，與基金運用執行之考核有明確規範，特訂定本辦法，作為基金預算、運用、撥款、決算等相關作業之依據，對基金補助計畫之執行績效，有重要影響。

本辦法第 3 條指出本基金為「預算法」第 4 條第 1 項第 2 款所定之特種基金，編製附屬單位預算，以行政院為主管機關。第 4 條明訂本基金之來源如下：1. 中央政府分 10 年編列預算或指定財源撥入。2. 縣（市）主管機關編列預算撥入。3. 基金孳息。4. 人民或團體之捐助。5. 其他收入。第 5 條明訂基金之用途如下：1. 離島開發建設計畫之補助、貸款及投資項目（應以納入離島綜合建設

實施方案之項目為優先)。2.為辦理離島建設之需要，需修訂縣(市)綜合發展計畫，或訂定離島綜合建設實施方案所需經費之補助。3.離島建設指導委員會所需之經費。4.管理及總務支出。5.其他有關支出。

此外，配合離島開放觀光博奕產業發展，基金收入亦須包含觀光博奕業特許費。另外，第 8 點明訂基金會成員：本基金之收支、保管及運用，應設置離島建設基金管理會，置委員 11 至 15 人，其中 1 人為召集人，由經建會主委擔任，1 人為副召集人，由行政院主計總處副主計長擔任；其餘委員，由行政院就相關機關代表及有關人員聘兼之。

### 3. 「促進離島永續發展方針」

自 93 年 9 月行政院離島建設指導委員會及其基金運作等相關業務，由內政部移交經建會辦理。經審視 90-93 年度離島建設工作之實際執行成效，並二度邀集學者專家召開永續離島建設懇談會，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。經建會爰訂定「促進離島永續發展方針」，作為研修訂及審議離島縣市綜合發展計畫、綜合建設實施方案及各項建設計畫之最高指導原則。

為達成上述促進離島居民福祉及永續發展目標，行政院離島建設指導委員 94 年 3 月 28 日第 9 次會議通過「促進離島永續發展方針」，11 點基本方針略如下：

- (1) 離島建設應以永續發展為最高目標，重視居民基本生活照顧、島嶼生態保育、島嶼特殊文化保存及永續優質之產業發展。
- (2) 無人島嶼應盡量納入保育範圍，除必要之氣象、導航及國防設施外，禁止開發及建築；已經過度開發之島嶼，應依其環境承载力採取開發降溫及環境保全對策。
- (3) 應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。
- (4) 推動生態旅遊取代大眾觀光，提升遊憩品質，減輕環境負荷，落實自然生態保育。
- (5) 加強島嶼特殊文化歷史及自然資源保存，鼓勵創新多元的地方文化產業發展，振興離島經濟。

- (6) 推動整體性的海岸地區建設及管理，檢討海岸設施之必要性與妥適性，避免投資浪費或破壞海岸環境。
- (7) 強化能源、水資源使用效率、推動回收處理及節約用水，提高再生能源運用比例，推動廢棄物減量、回收再利用。
- (8) 建構優質通信及資訊基礎環境，推動網路普及，縮短離島地區之數位落差。
- (9) 積極鼓勵人才返鄉創業或服務，並加強在地人才培育、社區發展及社區營造等軟體投資。
- (10) 加強離島長期性的調查、監測、紀錄與分析研究，並針對特殊課題進行研究發展。
- (11) 加強島嶼間之合作交流，尤其是加強與各島嶼國家及國際非政府組織進行政策、技術、資訊之交流，以提升地方政府及民間團體之自治能量。

#### 4. 「離島建設基金個別計畫補助原則」

為使離島建設基金補助個別計畫朝向永續發展方向，提升基金運用效率，爰依「離島建設基金收支保管及運用辦法」第 11 條第 1 款規定，訂定補助項目與申請原則。由離島建設基金管理會 94 年 5 月 6 日第 13 次會議通過「離島建設基金個別計畫補助原則」，明訂補助計畫項目以離島特殊性有關項目為限，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、節約措施、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、環境維護、離島永續發展研究與國際交流等。

凡申請離島建設基金個別計畫經費補助者，須為提案縣（市）所認為必要計畫且無法於該機關年度預算內補助，並經中央目的事業主管機關初審者；或中央目的主管機關基於政策目的、涉及跨縣市須由中央統籌辦理者，方可申請，由離島建設基金指導委員會工作小組審議，再將結果提報至離島建設基金管理會核定。最後補助額度考量申請補助之計畫內容及基金補助經費額度等因素，由離島建設基金管理會審查核定。

以往地方政府皆會提離島綜合建設實施方案外之個別計畫，然目前鑒於政府財政困難，且基金因逐年使用而短少，因此從 101 年起，若未列入「第三期離島綜合建設實施方案」之個別計畫，

亦無報經離島建設基金管理會審查核定者，從離島建設基金負擔全額，改為離島建設基金負擔個別計畫之 70% 經費，剩下之 30%，則由中央主管部會與離島縣政府各負擔 15%，以資因應。

## (二) 推動組織架構與執掌

行政院為推動離島建設，特別成立行政院離島建設指導委員會、工作小組及離島建設基金管理會等組織，作為推動離島建設之主要決策平台，其組織架構、任務、成員及工作執掌等簡要分述如下（如圖 1、圖 2 所示）：

### 1. 行政院離島建設指導委員會

依據「離島建設條例」第 4 條，中央主管機關為行政院，依法設立「離島建設指導委員會」，主要任務為審議、監督、協調及指導離島建設計畫推動等事項，由行政院院長召集之，並擔任主任委員。

行政院自 89 年 9 月 13 日頒訂「行政院離島建設指導委員會設置要點」，成立行政院離島建設指導委員會，其任務主要為：審議離島綜合建設實施方案；監督離島建設推動辦理情形；協調有關離島重大建設計畫推動事項；指導離島政策與計畫之擬定及規劃事項；擬訂離島重大建設投資計畫之認定標準；擬訂離島地區相關補助辦法；其他有關離島建設事項。

行政院離島建設指導委員會之主任委員由行政院院長兼任；副主任委員由行政院副院長兼任，委員 17 至 23 人，由內政部、國防部、財政部、經濟部、交通部、行政院主計處<sup>1</sup>、衛生署、經建會、農委會、工程會等相關部會首長與離島建設有關之縣市政府首長及其他有關人員。

行政院離島建設指導委員會之委員皆為部會首長，具有協調離島重大建設計畫推動之功能。

### 2. 行政院離島建設指導委員會工作小組

為落實行政院離島建設指導委員會之決議，協助指導離島縣府擬訂政策及綜合建設實施方案等事宜，離島建設指導委員會下設工作小組，工作小組召集人由經建會副主任委員兼任；副召集

---

<sup>1</sup>配合組織改造，行政院主計處已於 101 年 2 月改組為行政院主計總處。

人由經建會都市及住宅發展處處長兼任，綜理行政院離島建設指導委員會相關業務。

小組成員 25 至 35 人，由行政院第五組組長<sup>2</sup>、內政部地政司司長、內政部營建署署長、國防部資源司司長、財政部國庫署署長、財政部賦稅署署長、教育部國民教育司司長、經濟部研究發展委員會執行秘書、交通部運輸研究所所長、交通部觀光局局長、行政院主計處第一局局長<sup>3</sup>、衛生署護理及健康照護處處長、環境保護署綜合計畫處處長、海岸巡防署巡防處處長、大陸委員會經濟處處長、研究發展考核委員會地方發展處處長、農業委員會企劃處處長、文建會第一處處長<sup>4</sup>、公共工程委員會技術處處長、原住民族委員會經濟及公共建設處處長等相關部會局處司首長、縣市政府代表及其他有關人員兼任。

工作小組之成員皆為部會所屬一級機關首長或一級單位主管，具有推動落實離島相關建設之功能。

---

<sup>2</sup>配合組織改造，行政院第五組已於 101 年 1 月改為經濟能源農業處，並由該處處長擔任工作小組成員。

<sup>3</sup>配合組織改造，行政院主計處已於 101 年 2 月改組為行政院主計總處，並由公務預算處處長擔任工作小組成員。

<sup>4</sup>配合組織改造，文化建設委員會於 101 年 5 月改組為文化部，現行離島建設業務暫由文化資源司承辦，但工作小組成員目前仍未指派。

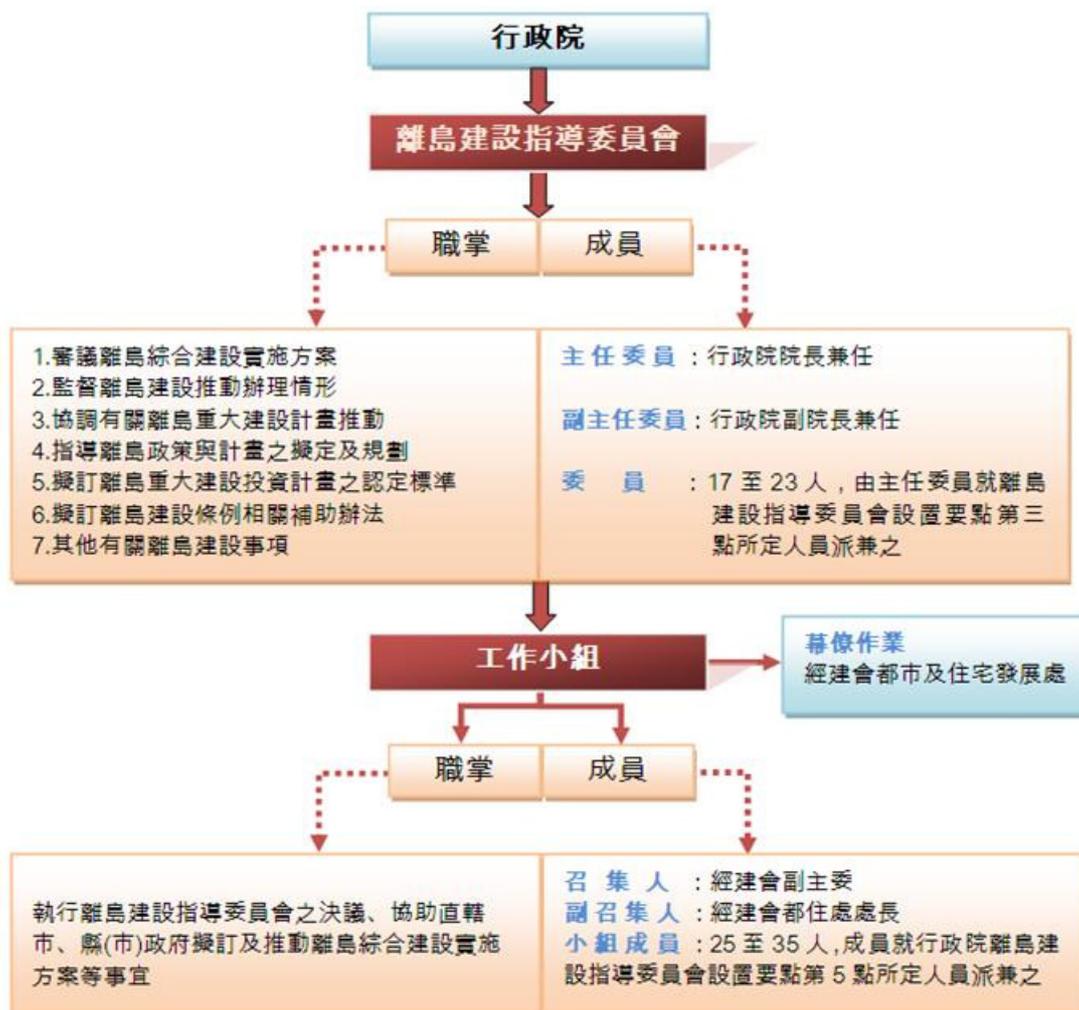


圖1 行政院離島建設指導委員會及工作小組組織架構圖

資料來源：行政院經建會，100年，離島建設法規彙編。

### 3. 離島建設基金管理會

依據「離島建設條例」第16條第1項規定設置離島建設基金，其主要職掌為：基金收支、保管及運用審議；基金年度預算及決算之審議；本基金運用執行情形之考核。

離島建設基金管理會置委員11至15人，以經建會主任委員為召集人，行政院主計處副主計長<sup>5</sup>為副召集人；其餘委員，由行政院就相關機關代表聘兼之，目前行政院聘兼委員總計12人，包括：經建會主任委員（基金管理會召集人）、主計處副主計長（基金管理會副召集人）、經建會副主任委員（基金管理會執行秘書）、

<sup>5</sup>配合組織改造，行政院主計處已於101年2月改組為行政院主計總處，副召集人由副主計長擔任。

行政院第五組參議<sup>6</sup>、內政部營建署署長、主計處第二局科長<sup>7</sup>基金處理處科長、公共工程委員會主任秘書、財政部國庫署專門委員、研究發展考核委員會主任秘書、經建會都市及住宅發展處處長、部門計劃處處長、財務處處長。

基金管理會之委員多為部會單位主管，具有控管基金收支、保管及運用之功能，經建會財務處、都住處、部門處處長為其委員，工作小組幕僚作業由經建會財務處擔任。

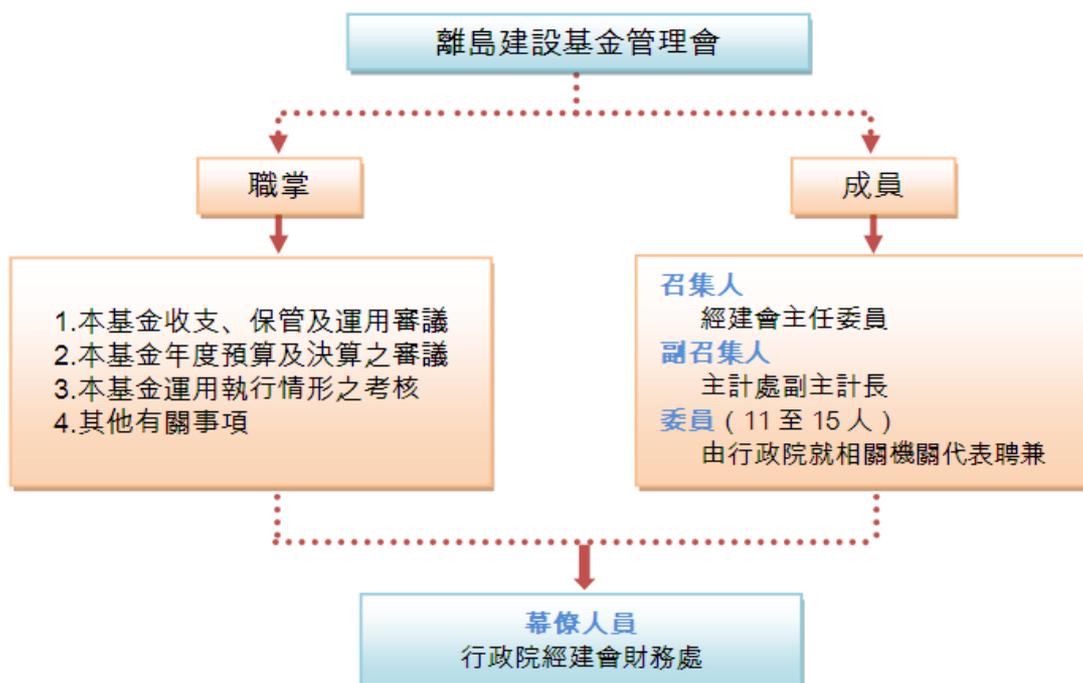


圖2 離島建設基金管理會組織架構圖

資料來源：行政院經建會，100年，離島建設法規彙編。

#### 4. 地方主管單位為縣市政府

依「離島建設條例」第4條規定：「在縣（市）為縣（市）政府」；且依「離島建設條例」第5與第6條規定：離島縣市政府必須依據縣市綜合發展計畫，擬訂4年1期之離島綜合建設實施方案，並應每4年通盤檢討一次，或配合縣（市）綜合發展計畫修正之。離島綜合建設實施方案應經離島建設指導委員會審議通過，報請行政院核定後實施。

地方政府依據離島綜合建設實施方案之架構，每年度提出補

<sup>6</sup>配合組織改造，行政院第五組已於101年1月改為經濟能源農業處，委員改由該處副處長擔任。

<sup>7</sup>配合組織改造，行政院主計處已於101年2月改組為行政院主計總處，並由基金預算處科長擔任委員。

助計畫案之申請，經由離島建設指導委員會工作小組之審議，再將審議內容提報予離島建設基金管理會核定後，執行相關建設計畫。

### 三、離島建設基金補助計畫之現行管考作為

為落實目標管理，建立主要管考機制，經建會管考處建置離島計畫網路管考系統，供各目的事業主管機關定期上網填報執行情形以便追蹤；其次，函頒「離島建設基金補助計畫執行檢討及考評作業要點」<sup>8</sup>，透過風險控管、按季執行檢討、年度成效報告及年度考評與獎懲等作法，以期達成管理與績效目標。以下為經建會現階段對各補助計畫所作之管考行為（蘇玉守，2009）：

#### **(一) 每季採行「風險控管」措施，定期查核計畫執行並辦理檢討作業**

經建會（管考處）為追蹤列管各項計畫執行情形，93年10月15日建立離島建設基金補助計畫網路系統，請各主辦機關（地方政府執行機關與單位）於每季檢討月份之7日前上網填報計畫執行進度、預算支用、關鍵查核點達成情形、落後原因及因應對策等資料；縣府管考單位則於每季檢討月份之14日前彙整資料，簽陳機關首長或提專案會議、主管會報檢討，並將簽報紀錄影送主管部會（含局處署等）及經建會；中央主管部會則於於每季檢討月份之17日前檢視各主辦機關(單位)填報資料，必要時促請修正補充，並上網填報檢討建議；經建會須依上述機關所填報之資料完成檢討報告，並提（簽）報行政院離島建設指導委員會工作小組。另歷次檢討作業均研提書面建議函請各機關辦理，以發揮管控效果。

#### **(二) 每年採行「考評賞罰」措施，激勵執行機關，並發揮警惕作用**

為強化管考採獎懲措施，經建會函頒「離島建設基金補助計畫執行檢討及考評作業要點」據以辦理列管計畫年度考評，並撰寫年終考評報告。為落實要點所揭櫫之強化分層負責，落實地方自主管理及中央績效管考、風險控管，協助排除執行障礙，並評

<sup>8</sup> 99年4月7日行政院離島建設指導委員會工作小組第50次會議通過，原「離島建設基金補助計畫執行檢討及考評作業要點」停止適用。目前管考法規已於99年5月改為「離島建設基金補助計畫管考作業要點」，並於100年7月完成第1次修訂，101年4月完成第2次修訂。

等獎懲，提升計畫執行績效等立法目的，其中年終考評分層負責，分爲縣市自評、主管部會初核、經建會複核等程序，評分標準區分爲：1.執行過程之積極度（25%）；2.計畫執行結果（45%）3.行政作業之配合度（20%）；4.自主管理（10%）。年終考評結果分爲優等（90分以上）、甲等（80分以上未達90分）、乙等（70分以上未達80分）、丙等（未達70分），優、甲等獎勵、丙等懲罰、乙等不獎不罰。每年採行「考評賞罰」措施，以激勵執行機關，並發揮適當警惕作用。

### **(三) 成立服務窗口，不定期專案協調解決問題**

爲進一步提升計畫執行績效，經建會於96年12月頒佈「離島建設基金補助計畫推動執行服務窗口作業辦法」，並成立服務窗口協助解決困難問題，提升執行績效。

經建會建置24小時服務網站，受理各補助計畫執行過程遭遇困難請求協助之事項，各計畫主辦機關或單位（縣府各局室及鄉鎮市公所）就遭遇困難問題請求協助事項，可上網填寫「離島建設基金補助計畫協助解決困難問題申請表」，服務窗口依事項性質分送相關機關限期處理，並追蹤處理情形或結果，必要時得安排專案會議或查訪研商解決，並將處理結果通知申請機關及相關單位。（參考引用蘇玉守，2009）

## **四、 「第三期離島綜合建設實施方案」**

依據「離島建設條例」第5條及第6條規定，各離島縣市政府應擬訂4年一期之離島綜合建設實施方案，經行政院離島建設指導委員會審議通過並報請行政院核定後實施，爲政府推動離島相關建設計畫之法源依據。

過去各離島縣市已分別擬訂並經行政院核定後實施第一期（92-95年）及第二期（96-99年）離島綜合建設實施方案，目前行政院業於100年1月核定五個縣市之「第三期（100-103年）離島綜合建設實施方案」，以下摘要「第三期離島綜合建設實施方案」各離島之發展定位與目標，以作爲本計畫之相關參照與政策建議之背景資訊。

### **(一) 金門縣整體發展構想：國際級觀光休閒島嶼**

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，以金門做爲「位於閩南經濟生活圈的兩岸先行試點」，在產業定位上，以「觀光與金酒產業雙軸心發展」。

## **(二) 澎湖縣五大發展定位**

發展定位五大面向包括：國際休閒度假島、海洋文化生態島、藍海經濟智慧島、綠能生活低碳島、健康社會幸福島。

發展目標爲「幸福島嶼、美滿家園」，從多元化的角度同步進行相關建設，包括提供適當的民生需求、保護自然生態環境、傳承文史資源、加強產業經濟發展、提升觀光休閒品質、推動節能減碳使資源有效利用等多面向發展。

## **(三) 連江縣發展定位：低碳樂活體驗型度假島群**

打造馬祖成爲以「實施低碳總量管制、呈現樂活經營樣態」爲主軸的「體驗型」、「國際性」、「度假型」休閒列島，成爲宜居的低碳樂活島、宜養生的樂活家園、宜遊的度假基地。

## **(四) 小琉球發展定位：低碳示範島嶼**

提出四大發展方向與目標，包括綠色運輸、低碳能源、低碳社區、生態旅遊。其中綠色運輸方面發展多元低碳運具，綠色人本交通運輸，建立無縫隙旅遊交通；低碳能源方面建立低碳能源島嶼典範，推廣節能設備；低碳社區方面乃加強在地人才培育、社區發展及社區營造，凝聚居民共識，建立環境保育、低碳、節能的示範社區；生態旅遊方面爲發展休閒觀光、生態旅遊，塑造優質的旅遊環境品質，落實生態保育。

## **(五) 綠島發展定位：綠色低碳生態島嶼**

發展目標內涵包括：1.建構綠色能源，塑造低碳島嶼；2.推動生態休閒觀光，打造國際級旅遊環境；3.實現在地生活、文化與產業的永續發展。

## **(六) 蘭嶼發展定位：永續海洋文化之原住民家園**

發展目標內涵包括：1.建構蘭嶼永續學習機制，活化族群文化發展；2.推動蘭嶼特色產業，實現產業永續經營；3.形塑部落特色風貌，提升生活環境品質；4.確保蘭嶼生態多樣性，加強環境生態建設與復育工作。

## 五、離島建設基金補助相關課題

「離島建設條例」的立法與各項配套之機制建立，使得台灣離島地區發展具有建設專法，並有專屬之財源可資運用，經過近 10 年之施行，揭櫫永續發展之重要方針，於各項基礎設施的提供上有顯著提升，使離島居民之生活水平漸與台灣本島相同，然在基金補助計畫的運用上，有以下幾點顯著的問題值得探討與改進。

### **(一) 年度提案計畫未充分銜接綜合建設實施方案，未聚焦發展主軸，使投注經費不見顯著成效**

依據「離島建設條例」之相關規定與機制設計，離島縣市政府須依據縣市綜合發展計畫，擬訂 4 年 1 期之離島綜合建設實施方案，並應 4 年通盤檢討一次，離島綜合建設實施方案應報經離島建設指導委員會審議通過，報請行政院核定後實施，以作為各項離島建設計畫之指導。

離島綜合建設實施方案中均已將該離島之發展定位、發展目標與實施策略，以及各部門發展計畫作一通盤性之規劃，理應融合縣府施政主軸與未來發展重點計畫，故各年度離島建設基金之補助計畫提案應與綜合建設實施方案緊密連結，以聚焦該離島發展主軸，使各項建設經費能夠發揮綜效，資源投注具有效率。

然初步參閱各年度通過提案，研提補助計畫顯零散，未充分聚焦於綜合建設實施方案擬定之發展方向，而分散研提之年度補助計畫無法凸顯執行成效，無法緊密呼應縣政發展，殊為可惜。

造成如此現象的原因可初步歸因於，現行提案機制為地方政府各部門皆以提單一計畫之方式，提請離島建設指導委員會工作小組審議，因此地方政府未充分積極進行部門間協調整合，甚至至少與駐離島中央行政機關協調，未來如何改善此類問題並提出具體建議，為本計畫重要的議題。

### **(二) 年度計畫執行範圍有限，部分未作整體性思考**

部分執行計畫未作整體性思考，著重硬體建設而未著重後續經營維護，使得執行成效大打折扣，計畫效益不彰顯，未能充分呼應島嶼整體發展方向。

### **(三) 補助計畫執行率不佳**

根據統計資料顯示過往 10 年各離島之補助計畫歷年平均執行率皆未達 80%，鄉級離島（小琉球、綠島、蘭嶼）之歷年平均執行率甚至僅達五成，除因離島地區天候因素及交通因素導致工期延宕之外，亦與離島地方政府行政執行能量有密切關係。未來如何加強離島地區人力質量上的提升，並以量力而為的永續經營模式來爭取補助計畫，實是本基金欲發揮良效且永續經營須妥為考量的重要課題。

### **(四) 補助目的與項目多重，致難彰顯成效，應加強離島地方特色之發揮**

參考日本離島振興法及其執行之相關經驗，其目的主要以改善生活條件與產業發展之基礎，相較目前台灣以產業發展、生態維護、發揚地區文化、改善生活設施、社會福利等綜合性的目的，往往造成補助計畫過小，難以達到顯著效果。而離島地區目前迫切之問題主要為地方產業發展，此外離島有別於台灣本島及鄰近東亞區域之處，在於各島嶼生態環境以及獨特的文化特性；未來如何針對島嶼特色以重點加強補助，進行相關輔導措施，是本基金運用之重要課題。

### 第三節 歷年各部會對離島補助概況

#### 一、歷年中央政府對各離島之建設經費概況

##### (一) 中央政府歷年補助離島地區概況

根據統計，90-100 年度中央政府補助離島縣市各項建設經費約計 2,023.2 億元（請參見下表），包括離島建設基金 210.32 億元，公務預算 856.89 億元，國營事業與其他特種基金 961.58 億元，其中國營事業與其他特種基金投注於離島之經費部分，主要為改善離島電力供應，台灣電力公司提出配電設備擴充及改善工程計畫，歷年投入巨額資金建設。

表1 中央政府編列補助離島地區建設經費明細表

單位：億元

年度	公務預算	離島建設基金	國營事業及其他特種基金	離島建設經費 歷年總計
90	52.05	28.89	66.57	147.51
91	63.97	30.7	86.74	181.41
92	66.38	26.99	74.1	167.47
93	88.5	28.95	76.32	193.77
94	85.96	30.7	60.93	177.59
95	77.69	9.5	84.76	171.95
96	76.55	9.5	89.63	175.68
97	74.13	12.15	92.58	178.86
98	91.77	12.15	101.36	205.28
99	84.29	11.92	111.04	207.25
100	95.61	8.87	111.95	216.43
<b>合計</b>	<b>856.89</b>	<b>210.32</b>	<b>961.58</b>	<b>2023.2</b>

資料來源：原始資料來自行政院主計總處 90-100 年度中央政府總預算案，(肆)總預算案之總說明、附屬單位預算「離島建設基金」預算案。

歷年中央政府對各離島之建設經費大致可以 90 年度離島建設基金之成立為一分界點。在 90 年度之前主要以公務預算支應輔以國營事業及其他特種基金<sup>9</sup>，其中公務預算之編列又可分為直撥

<sup>9</sup>國營事業及其他特種基金挹注離島地區之經費統計始於 90 年，由主計總處每年彙整於總預算案(肆)總預算案之總說明中。90 年以前之國營事業及其他特種基金挹注離島建設之數額則散佚於各基金及事業體，許多基金歷經改組、合併、裁撤後資料難以取得。因此圖 3、圖 4 與圖 5 之趨勢圖暫不考量國營事業與其他特種基金因素，但由於國營事業與其他特種基金每年於離島投注大量資源，因此仍於表 3、表 4、表 5 中呈現。

縣市政府以及中央各主管機關等兩部分。直撥縣市政府部分主要支應離島縣市政府之一般財政支出，如人事費、財源短絀部分等；中央主管機關編列部分則為各年度中央各主管機關匡列計畫補助額度，俟離島縣市政府之提案經審查通過後撥列經費予離島地方政府；國營事業及其他特種基金包含國營事業在離島縣市所投入之直接建設金額及部分計畫補助，以及離島縣市政府向其他特種基金提案，經審查通過所獲之補助。90 年度之後離島建設經費除了公務預算、國營事業及其他特種基金外，尚增加離島建設基金等。

離島建設基金對離島地區建設經費的挹注是否增加離島地區的總建設經費，抑或是排擠、取代了原先中央政府所撥的公務預算額度，一直是備受中央及離島地方政府關切的議題。因此本研究計畫擬比較離島建設基金成立前與成立後，離島縣市政府所接受的建設經費補助之變化趨勢。

為便於比較離島建設基金施行前後之中央政府經費比較，本案以 85-89 年間編有金馬澎地區之年度公務預算額度與 90 年後編有金馬澎三地之公務預算及離島建設基金額度，進行比較（詳如表 2）。各離島縣市受限於現有資料層次之不一致，所能分析程度將不同。目前僅能就金門縣、連江縣與澎湖縣做 90 年度前後之公務預算成長趨勢之比較。

表2 各年度「中央政府編列離島地區建設經費明細表」編列清單

年度	編列項目	縣市
85-88	公務預算（1.編列直撥縣市政府部分 2.編列中央各主管機關部分）	金門縣、連江縣、澎湖縣
88 下半年及 89	一. 公務預算（1.編列直撥縣市政府部分 2.編列中央各主管機關部分） 二. 中央統籌分配稅款 三. 菸酒稅	金門縣、連江縣、澎湖縣
90-100	一. 公務預算（1.編列直撥縣市政府部分 2.編列中央各主管機關部分） 二. 離島建設基金 三. 國營事業及其他特種基金	金門縣、連江縣、澎湖縣

資料來源：本研究整理自行政院主計總處，各年度「中央政府總預算案」-總預算之重點分析。

## (二) 金門縣

由 85-100 年度金門縣接受中央補助之各項建設經費額度統

計資料觀察，如表 3、圖 3 所示。89 年度之前，金門縣建設經費除了國營事業及其他特種基金，主要來源為公務預算。其中公務預算又可分為行政院直撥的一般型補助款與中央各主管機關的計畫型補助款。

由圖中趨勢觀察，金門縣接受中央補助建設經費總額於 90 年度建設經費新納入離島建設基金之後，公務預算呈現大幅度下降，額度不到 20 億元，近年則緩步回升，平均約在 25 億元左右。相對離島建設基金於 90 年度的補助額達 14 億元，近年確有明顯下降趨勢，近年維持在每年 3 至 4 億元之間。

就整體面觀察，90 年度之後的公務預算大幅下降，顯示離島建設基金的設立確實可能對公務預算的編列造成若干的排擠效應。此外 90 年至 100 年間，公務預算與離島建設基金的總和約維持在 30 億元左右，明顯低於 89 以前的公務預算水準。

表3 金門縣各年度中央補助建設經費

單位：億元

年度	中央公務預算	離島建設基金	國營事業及其他特種基金	離島年度建設經費總計
85	35.66	--	無統計資料	35.66
86	38.23	--	無統計資料	38.23
87	46.49	--	無統計資料	46.49
88	51.67	--	無統計資料	51.67
89	44.96	--	無統計資料	44.96
90	16.28	14.07	22.08	52.43
91	20.69	8.77	29.76	59.22
92	17.11	8.47	22.10	47.68
93	29.19	9.00	23.63	61.82
94	27.03	9.50	20.06	56.59
95	21.96	2.82	22.83	47.61
96	19.70	2.90	29.44	52.05
97	20.11	4.03	32.21	56.35
98	27.09	3.75	38.70	69.55
99	26.32	3.90	35.14	65.37
100	27.81	2.80	40.69	71.30
總計	<b>470.3</b>	<b>70.05</b>	<b>316.64</b>	<b>856.99</b>

註：89 年以前並無「國營事業及其他特種基金」之相關統計資料。

資料來源：行政院主計總處，各年度「中央政府總預算案」-總預算之重點分析。

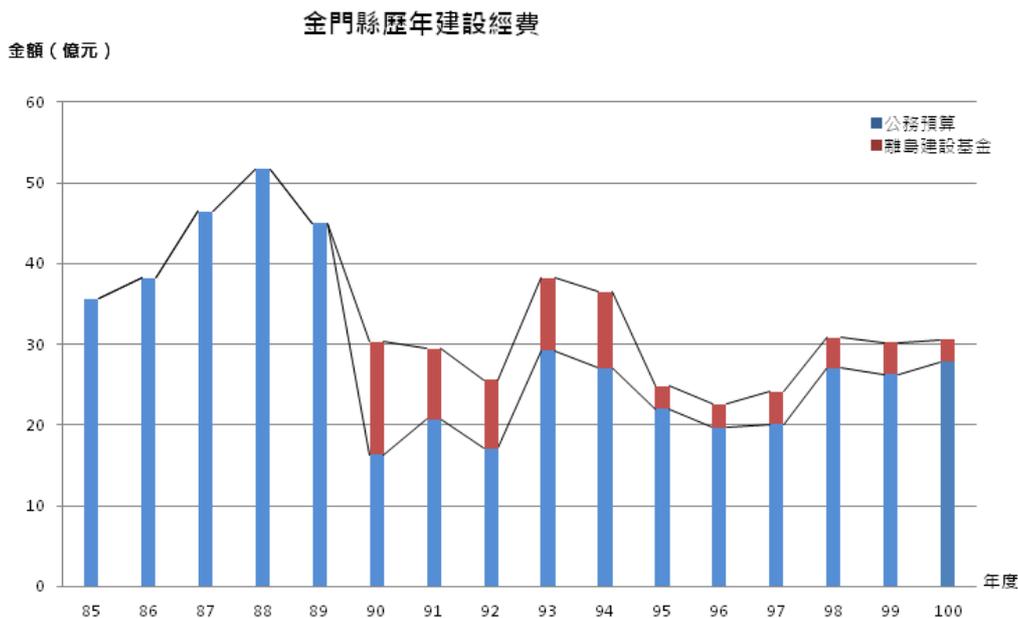


圖3 金門縣歷年建設經費趨勢圖

### (三) 連江縣

由 85-100 年度連江縣接受中央補助之各項建設經費額度統計資料觀察，如表 4、圖 4 所示。89 年度之前，連江縣建設經費除了國營事業及其他特種基金，主要來源為公務預算，其主要包括行政院直撥的一般型補助款與中央各主管機關的計畫型補助款。

由圖中趨勢觀察，連江縣接受中央補助建設經費總額於 90 年度建設經費新納入離島建設基金之後，公務預算雖大幅下降至僅 9.45 億元，但相對離島建設基金的補助額達 10.86 億元，兩者總和約 20 億元，與 89 年以前的公務預算水準相當。而此後直至 100 年，連江縣的公務預算與離島建設基金總和約穩定維持在 15 至 20 億元之間。由此觀察，離島建設基金對連江縣公務預算的排擠效應十分明顯，即納入離島建設基金的補助款項，並無為連江縣帶來額外的補助款項額度。

表4 連江縣各年度中央補助建設經費

單位：億元

年度	中央公務預算	離島建設基金	國營事業及其他特種基金	離島年度建設經費總計
85	25.46	--	無統計資料	25.46
86	20.84	--	無統計資料	20.84
87	20.95	--	無統計資料	20.95
88	22	--	無統計資料	22
89	21.75	--	無統計資料	21.75
90	9.45	10.86	13.88	34.19
91	12.41	5.54	16.82	34.77
92	11.22	5.13	11.96	28.31
93	16.46	5.6	15.07	37.13
94	17.62	6.07	14.35	38.04
95	15.46	1.66	20.13	37.25
96	15.58	1.6	18.23	35.42
97	13.83	2.36	20.37	36.56
98	17.69	2.28	20.69	40.66
99	13.24	2.3	22.85	38.39
100	18.74	2.80	17.45	38.99
總計	<b>272.7</b>	<b>46.21</b>	<b>191.8</b>	<b>510.71</b>

註：89年以前並無「國營事業及其他特種基金」之相關統計資料。

資料來源：行政院主計總處，各年度「中央政府總預算案」-總預算之重點分析。

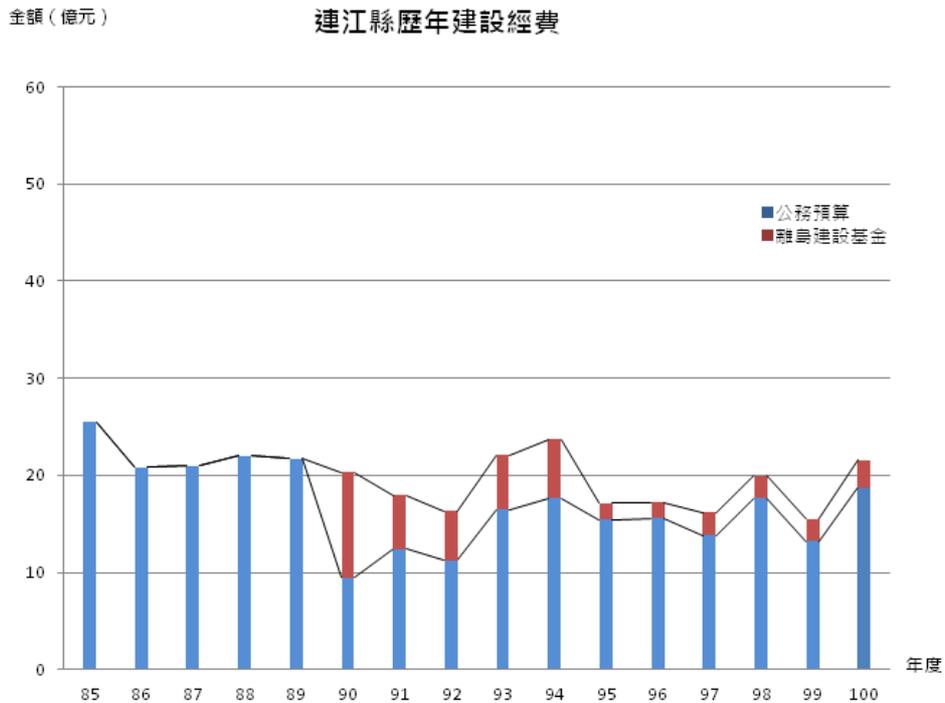


圖4 連江縣歷年建設經費趨勢圖

#### (四) 澎湖縣

由 85-100 年度澎湖縣接受中央補助之各項建設經費額度統計資料觀察，如表 5、圖 5 所示。89 年度之前，澎湖縣建設經費除了國營事業及其他特種基金，主要來源為公務預算。其中公務預算又可分為行政院直撥的一般型補助款與中央各主管機關的計畫型補助款。

由圖中趨勢觀察，89 年度澎湖縣接受中央補助建設經費總額由 85 年度的 17 億元穩定上升至 36 億元。90 年度建設經費新納入離島建設基金時，公務預算補助款雖呈現小幅度下滑，但之後仍持續攀升，至 99 年度已達約 45 億元。相對離島建設基金的補助款額度則以 91 至 94 年補助額度最高，此後約維持在 3 億元上下。

就整體而言，澎湖縣的公務預算補助款近十年呈現穩定上升，與離島建設基金之間的排擠效應並不明顯。目前澎湖縣的公務預算與離島建設基金額度總合約維持在 45 至 50 億元之間。

表5 澎湖縣各年度中央補助建設經費

單位：億元

年度	中央公務預算	離島建設基金	國營事業及其他特種基金	離島年度建設經費總計
85	16.87	--	無統計資料	16.87
86	16.52	--	無統計資料	16.52
87	21.42	--	無統計資料	21.42
88	27.34	--	無統計資料	27.34
89	36.47	--	無統計資料	36.47
90	26.32	3.71	30.61	60.64
91	30.87	11.25	40.16	82.28
92	38.04	9.64	40.04	87.72
93	42.85	10.01	37.62	90.48
94	41.31	10.15	32.23	83.69
95	40.27	2.77	41.8	84.84
96	41.27	2.91	41.96	86.14
97	40.19	3.9	40	84.09
98	46.99	3.36	41.97	92.32
99	44.73	3.36	52.94	101.04
100	49.06	3.27	53.81	106.14
總計	<b>560.52</b>	<b>64.33956</b>	<b>453.14</b>	<b>1077.78</b>

註：89 年以前並無「國營事業及其他特種基金」之相關統計資料。

資料來源：行政院主計總處，各年度「中央政府總預算案」-總預算之重點分析。

澎湖縣歷年建設經費

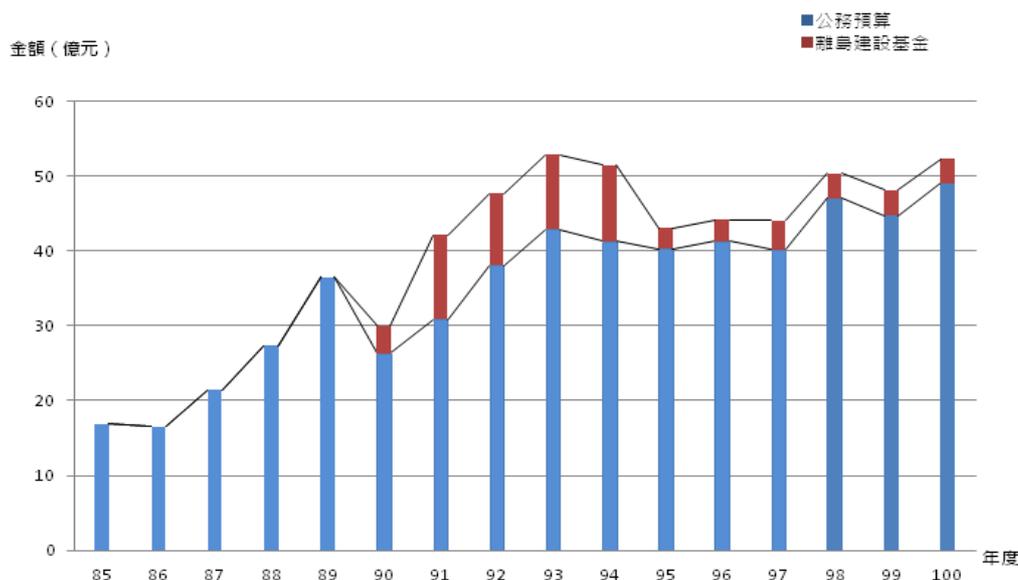


圖5 澎湖縣歷年建設經費趨勢圖

## 二、離島建設基金歷年補助各離島縣市政府之經費額度

依據現有資料顯示(請參見下表),離島建設基金從90-100年度,補助各離島縣市約計213.38億元。其中澎湖縣獲得補助經費為64.33億元,金門縣獲補助經費70億元,連江縣獲補助經費約45.67億元,臺東縣獲補助經費約16.33億元,屏東縣獲補助經費約12.06億元。

表6 離島建設基金歷年補助各離島縣市之經費額度

單位：千元

年度	澎湖縣	金門縣	連江縣	台東縣	屏東縣	宜蘭縣	基隆市	高雄市	其他	合計
90	370,667	1,407,436	1,085,681	0	0	0	0	40,000	25,500	2,889,284
91	1,124,600	877,400	553,700	305,300	159,700	0	10,000	5,070	0	3,070,700
92	964,300	847,310	513,170	197,110	153,190	9,300	9,950	6,000	0	2,699,400
93	1,001,100	900,000	560,000	253,400	162,000	6,000	6,000	5,000	0	2,894,500
94	1,015,224	950,170	607,330	292,876	166,800	6,600	6,000	0	20,000	3,070,000
95	276,685	282,050	166,450	100,990	73,320	0	0	0	50,505	950,000
96	291,444	290,789	160,750	76,625	98,203	0	0	0	32,189	950,000
97	389,805	403,403	236,148	80,965	101,090	0	0	0	3,589	1,215,000
98	336,079	375,865	228,115	80,950	105,818	0	0	0	88,173	1,215,000
99	336,556	390,568	229,768	117,605	80,570	0	0	0	37,305	1,192,372
100	327,496	279,591	226,537	127,631	106,091				125,026	1,192,372
總計	6,433,956	7,004,582	4,567,649	1,633,452	1,206,782	21,900	31,950	56,070	257,261	21,338,628

註：95-100年度各縣(市)金額係離島建設基金管理會已核定通過補助計畫之金額(不含個別計畫)。

資料來源：原始資料由行政院經濟建設委員會都市及住宅發展處與財務處提供。

### 三、離島建設基金歷年執行概況

在離島建設基金歷年執行概況方面，由於受到現有統計資料的限制，僅能針對當年度預算編列與執行成果進行比較，請參見下表。過去 10 年金門縣與連江縣平均執行率分居第一與第二位，分別為 74.2%與 71.1%；澎湖縣平均執行率僅達 57.5%，臺東縣綠島鄉及蘭嶼鄉合計之平均執行率 53.1%，屏東縣琉球鄉更次之，平均執行率僅約 51.5%。

表7 「離島建設基金」各縣市執行率比較表

單位：%；千元

縣 年度	澎湖縣	金門縣	連江縣	臺東縣	屏東縣	基隆市	宜蘭縣	高雄市
90 年度執行率	46.28	70.60	62.68	—	—	—	—	—
91 年度執行率	56.90	80.24	77.28	48.90	0.00	0.00	—	0.00
92 年度執行率	65.91	74.73	82.32	47.68	31.95	28.99	10.62	2.10
93 年度執行率	53.35	67.74	68.25	52.78	53.68	37.08	100.00	10.26
94 年度執行率	45.45	73.74	77.19	51.67	83.08	0.00	89.85	55.85
95 年度執行率	69.20	73.36	36.19	68.25	69.17	0.00	98.36	97.79
96 年度執行率	80.58	77.12	94.35	75.88	47.51	0.00	—	—
97 年度執行率	63.14	73.75	80.32	64.26	66.65	—	—	—
98 年度執行率	60.05	79.29	61.75	54.21	45.22	—	—	—
99 年度執行率	60.77	85.69	78.09	50.03	47.82	—	—	—
100 年度執行率	55.13	65.14	69.37	36.45	48.55	—	—	—
90-100 年度 平均執行率	57.50	74.17	71.09	53.10	51.50	16.22	90.27	10.15
90-100 年度 年度執行數總計	6,675,190	6,839,421	4,736,131	1,388,725	1,119,512	12,190	21,876	15,308

註：執行率公式為：經費實際支用數÷當年可支用預算數。

資料來源：其原始資料整理自 90-100 年歷年 12 月「離島建設基金」會計月報。

### 四、離島基礎資料

下表針對縣級、鄉級離島之現況人口、土地面積、自有財源比、每人歲出及平均每戶可支配所得等項目進行整理，並加入新北市、台北市、台中市及高雄市等四都與雲林縣、嘉義縣及花蓮縣等三農業縣一起進行比較。然必須先說明的是，部分鄉級之基礎資料由於計算或抽樣不易，難以取得鄉級資料，因此改列縣級資料。

由表中顯示蘭嶼及綠島現況人口為最低約為 3 千餘人；琉球鄉面積最小僅 6.8 平方公里。另觀察縣級離島，在財政方面，連江縣自有財源比最低為 8.9%，澎湖縣為 11.5%，而金門縣則為離島縣市中最高 60.3

%，僅次於台北市。在每人歲出值方面，民國 99 年連江縣之每人歲出值為 287,415 元，金門縣為 103,965 元<sup>10</sup>，澎湖縣為 78,801 元，均高於台北市之 61,968 元，顯示縣級離島居民每人享有之財政歲出值均高於台灣本島最高地區之值。另，在平均每戶可支配所得方面連江縣之 1,270,303 元為各離島縣市最高，約為台北市之 81%，新北市及高雄市的 1.2 倍。

表8 縣級、鄉級離島暨本島三縣之基礎資料比較表

項 目 縣 市	現況人口 (2010)	面積 (km ) (2010)	自有財源比 (2010)	每人歲出值 (元; 2010)	平均家戶所得 (元; 2010)
新北市	3,897,367	2,052.57	53.2	26,064	1,071,131
台北市	2,618,772	271.80	62.4	61,968	1,564,298
高雄市	2,773,483	2,946.27	41.6	41,807	1,052,260
台中市	2,648,419	2,214.90	51.0	29,257	987,259
雲林縣	717,653	1,290.83	22.4	31,865	748,256
嘉義縣	543,248	1,903.64	11.9	48,631	775,017
花蓮縣	338,805	4,628.57	18.9	45,583	775,017
澎湖縣	96,918	126.86	11.5	78,801	986,954
金門縣	97,364	151.66	60.3	103,965	993,582 (2009)
連江縣	9,944	28.80	8.9	287,415	1,270,303 (2009)
琉球鄉	12,550	6.8	15.3 (縣級)	41,261 (縣級)	674,899 (縣級)
綠島鄉	3,156	15.09	10.1	69,788	850,116
蘭嶼鄉	4,025	48.39	(縣級)	(縣級)	(縣級)

註：

1. 自有財源比： $[(\text{歲入}-\text{補助及協助收入}-\text{統籌分配稅收入})/\text{歲入}]*100$
2. 每人歲出值：歲出決算數/人口數
3. 平均每戶可支配所得：可支配所得/總戶數
4. 最高者 最低者

資料來源：中華民國統計資訊網-[縣市種要指標查詢系統](#)、行政院主計總處 99 年度家庭收支調查、澎湖縣 99 年度統計年報、金門縣 99 年度統計年報、連江縣 99 年度統計年報、屏東縣 99 年度統計年報、臺東縣 99 年度統計年報。

<sup>10</sup> 金門縣每人歲出值除中央給予之補助外，由於金門縣財政自主性高，過去由臺灣省政府，現由中央承擔之港灣建設、水資源開發、自來水供應、農業試驗、交通補貼、跨海大橋等建設之財源乃全部或一部係以自有財源方式興建。其餘離島由於財政自主性低，仍依靠上級政府之補助，謹予敘明。

## 第二章 離島建設基金歷年補助計畫彙整分析

本研究彙整經建會提供之過往離島建設基金補助計畫資料約近 1,500 件，依縣市別分析各類型補助計畫與第一、二期離島綜合建設實施方案的關係、執行年期、以及執行狀況等。

本章依「促進離島永續發展方針」與「離島建設業務檢討及改進方案」所揭櫫之離島建設基金補助精神進行資料分類與分析。

### 第一節 歷年補助計畫總體分析

離島建設基金從民國 90-99 年已補助各離島縣市約 200 餘億元，其補助計畫涵蓋層面相當廣泛，諸如：基礎硬體建設、文化建設、教育、環保、農業、水資源、醫療、社福等面向。而依據離「促進離島永續發展方針」與「離島建設業務檢討及改進方案」所揭示之補助原則為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、節約措施、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、環境維護、離島永續發展研究與國際交流、其他經工作小組認定，並報經行政院同意者。外加屬硬體設施之基礎建設，共 12 項。10 年下來，依據表 9 與圖 6 可知，以基礎建設占將近五成為最大宗，其餘則有特殊產業輔導及水資源開發各占一成；生態保育及居民交通費用補助各占 8%；歷史文化保存占 5.7%；醫療救護占 3.2%；另外離島永續發展、學童教育補助、離島發展人才培育、縮減數位落差及其他無法分類者，這幾類加起來約有 5%。下列為離島建設基金各類別補助相關表圖：

表9 離島建設基金各類別補助原則歷年經費表

單位：新臺幣千元

		基礎建設	地方特殊產業之輔導	水資源及能源開發、節約措施	離島居民之交通費用	離島生態保育、環境維護	離島歷史文化保存	離島發展人才培育	緊急醫療救護	縮減數位落差	離島永續發展研究與國際交流	學童教育補助	其他	合計
90	金額	1,598,612	214,667	796,666	424,133	47,333	62,933	11,300	0	0	34,600	0	0	3,190,244
	比率	50.1%	6.8%	25.0%	13.3%	1.5%	2.0%	0.4%	0.0%	0.0%	1.1%	0.0%	0.0%	100.0%
91	金額	1,774,489	262,500	311,400	169,600	246,500	81,200	201,000	121,500	0	0	0	0	3,168,189
	比率	56.0%	8.3%	9.8%	5.4%	7.8%	2.6%	6.3%	3.9%	0.0%	0.0%	0.0%	0.00%	100.0%
92	金額	1,960,945	144,970	399,420	121,622	188,120	87,000	100,724	156,030	24,150	0	650	0	3,183,631
	比率	61.6%	4.6%	12.6%	3.8%	5.9%	2.7%	3.2%	4.90%	0.8%	0.0%	0.02%	0.0%	100.0%
93	金額	1,740,810	274,185	131,280	62,050	235,906	232,620	122,500	62,890	40,570	740	700	2,390	2,906,641
	比率	59.9%	9.4%	4.5%	2.1%	8.1%	8.0%	4.2%	2.1%	1.4%	0.03%	0.02%	0.1%	100.0%
94	金額	1,577,784	318,550	276,970	68,655	285,635	205,751	118,206	55,390	34,200	33,990	700	3,100	2,978,931
	比率	53.0%	10.7%	9.3%	2.3%	9.6%	6.9%	4.0%	1.9%	1.12%	1.1%	0.02%	0.10%	100.0%
前五年合計	金額	8,652,640	1,214,872	1,915,736	846,060	1,003,494	669,504	553,730	395,810	98,920	69,330	2,050	5,490	15,427,636
	比率	56.1%	7.9%	12.4%	5.5%	6.5%	4.3%	3.6%	2.6%	0.6%	0.5%	0.01%	0.04%	100.0%
95	金額	269,940	166,240	47,900	177,500	129,290	83,825	58,140	22,900	8,560	1,000	9,700	9,500	984,495
	比率	27.4%	16.9%	4.9%	18.0%	13.1%	8.5%	5.9%	2.3%	0.9%	0.1%	1.0%	1.0%	100.0%
96	金額	226,750	155,329	96,750	161,640	144,272	105,450	39,420	39,689	13,111	6,360	8,300	2,000	999,071
	比率	22.7%	15.6%	9.7%	16.2%	14.4%	10.6%	4.0%	4.0%	1.3%	0.6%	0.8%	0.2%	100.0%
97	金額	414,523	270,600	110,457	196,295	159,781	138,820	43,960	72,072	18,892	8,111	7,800	3,442	1,444,753
	比率	28.7%	18.7%	7.7%	13.6%	11.1%	9.6%	3.0%	5.0%	1.3%	0.6%	0.5%	0.2%	100.0%
98	金額	353,728	263,406	68,180	173,825	126,957	127,602	52,436	74,446	4,787	37,750	7,500	2,500	1,293,117
	比率	27.4%	20.4%	5.3%	13.4%	9.8%	9.9%	4.1%	5.8%	0.4%	2.9%	0.6%	0.2%	100.0%
99	金額	366,387	227,327	56,060	171,541	136,454	96,622	76,946	70,618	24,717	3,500	5,700	2,000	1,237,872
	比率	29.6%	18.4%	4.5%	13.9%	11.0%	7.8%	6.2%	5.7%	2.0%	0.3%	0.5%	0.2%	100.0%
後五年合計	金額	1,631,328	1,082,902	379,347	880,801	696,754	552,319	270,902	279,725	70,067	56,721	39,000	19,442	5,959,308
	比率	27.4%	18.2%	6.4%	14.8%	11.7%	9.3%	4.6%	4.7%	1.2%	1.0%	0.7%	0.3%	100.0%
總計	金額	10,283,968	2,297,774	2,295,083	1,726,861	1,700,248	1,221,823	824,632	675,535	168,987	126,051	41,050	24,932	21,386,944
	比率	48.1%	10.7%	10.7%	8.1%	8.0%	5.7%	3.9%	3.2%	0.8%	0.6%	0.2%	0.1%	100.0%

資料來源：本研究自行整理。

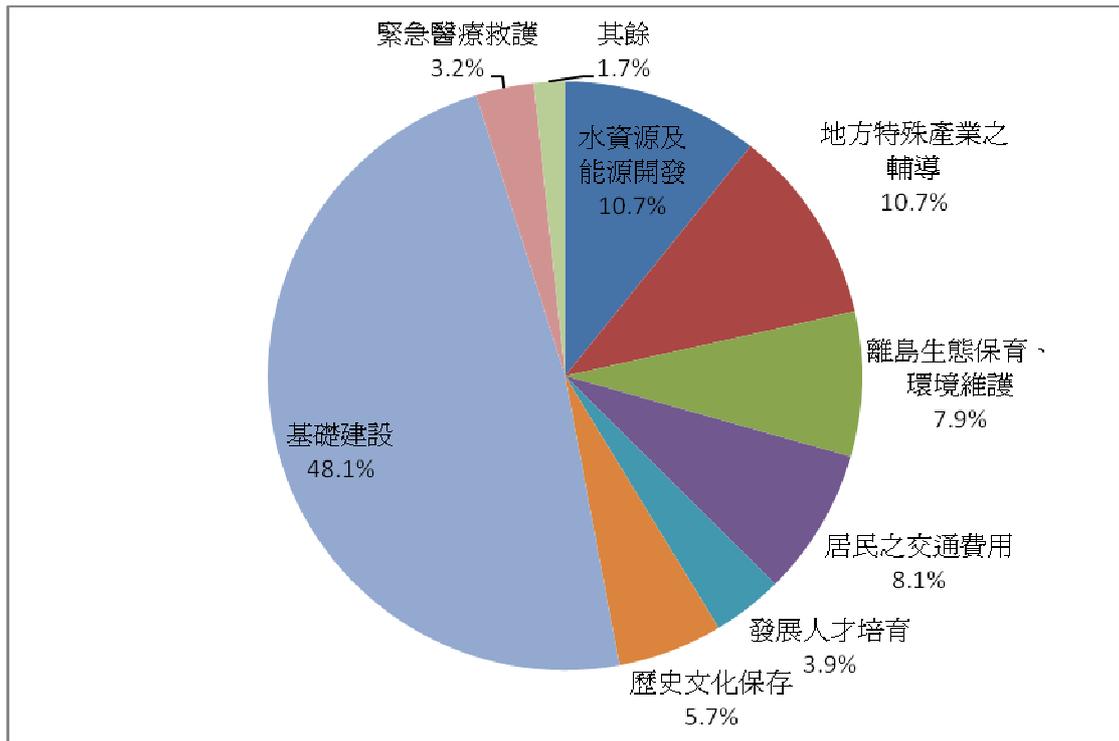


圖6 離島建設基金補助各類別比例<sup>11</sup>

資料來源：本研究繪製。

由上圖表所示，歷年補助方向儘管項目多元，面向涵蓋各領域，但實際上在運作時仍以基礎建設為大宗。為更細緻分析離島建設基金之實際使用情形，以下將使用情形分為前五年與後五年：

### 一、 90-94 年離島建設基金補助概況

90-93 年離島建設基金由內政部營建署主管，並將補助分配予各離島縣府。此時期的離島建設基金尚無上述所列之補助原則，但為作前後比較，本案仍將此時期支用情形與「促進離島永續發展方針」及「離島建設業務檢討及改進方案」所揭示之原則進行對應。

<sup>11</sup>為清楚展現圖面，因此簡化部分類別名稱，若金額比例低於 1.5% 之類別併入其餘項。圖 6 其餘項為離島永續發展研究與國際交流、學童教育補助、縮減數位落差及其他難以分類者。

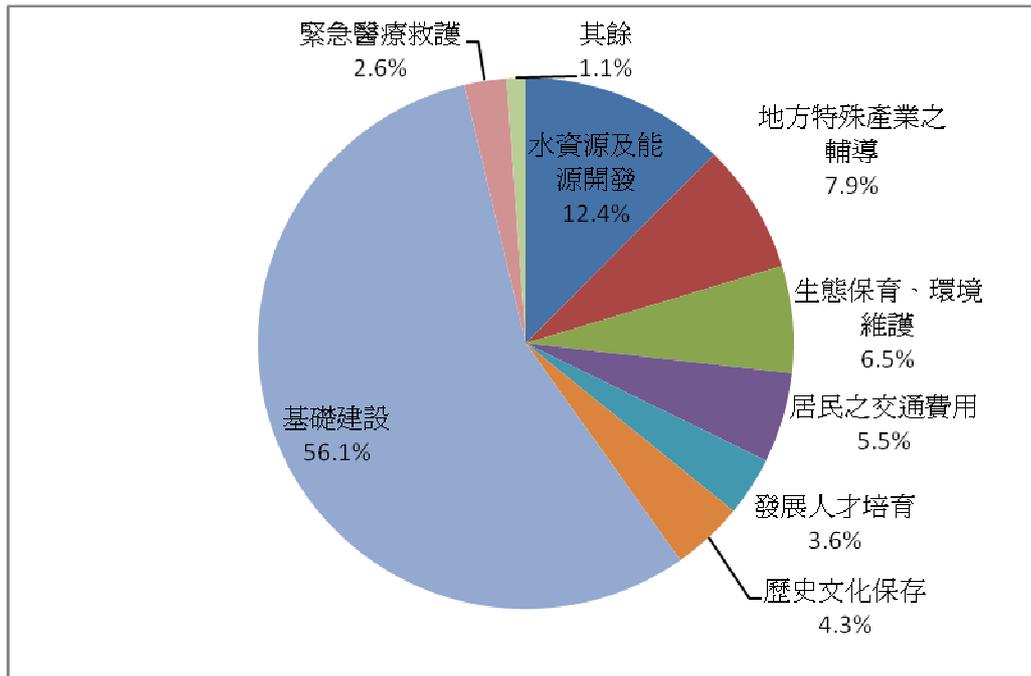


圖7 90-94 年離島建設基金補助類別比例<sup>12</sup>

資料來源：本研究繪製。

由上圖所示，營建署主管時期，各離島縣府所提報之計畫明顯偏重於基礎建設與水資源開發等基礎硬體設施，其他補助項目比重，諸如：地方產業輔導、環境維護等類別比例都偏低。顯見於此時期離島建設之重點在於對離島居民提供與台灣本島民衆相仿之必要基礎設施，以增進離島居民所享有公共設施之質與量，亦可以說是基金之成長期(顏子傑，2010)。

然此時期的離島建設基金補助方式較爲人詬病之處於過度「水泥化」，較欠缺關注生態維護及保護自然資源，亦較欠缺軟體方面的建設計畫。可分爲以下幾點進行闡述：

<sup>12</sup>圖7 其餘項爲離島永續發展研究與國際交流、學童教育補助、縮減數位落差及其他難以分類者。

- (一) 90-94 年此時期離島建設基金偏重硬體建設，但地方政治人物爲求自己對地方之表現反而浮濫爭取建設經費。
- (二) 自由時報於 95 年推出「離島水泥化」系列報導，顯示出離島建設基金補助不僅過於浮濫，且造成離島環境破壞，包括蘭嶼朗島漁港、青青草原步道、馬祖海堤整建等硬體工程在地方都引來部分爭議。
- (三) 離島建設基金主管機關爲內政部營建署，然期間營建署受限於機關層級與法定職權，不易整合與協調各目的事業主管機關及中央和地方整合功能。且作業期間，又未能建置相關審查與管考機制，致部分補助計畫無法如期達成與未符成本效益（監察院 0990800354 號，2011）。

經建會爲行政院經建預算之協調幕僚，並具協調中央目的事業主管機關之職能，爲了有助協調中央各主管部會及地方政府的意見，行政院於 93 年 9 月將離島建設基金移交與經建會主管。

## 二、 95 -99 年離島建設基金補助概況

離島建設基金於 93 年 9 月經營建署移交予行政院經建會，並檢討 90-93 年時之工作執行成效，並二度邀集學者專家召開永續離島建設懇談會，並決議一致認爲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，採更爲整體性、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。因此才在 94 年 3 月 28 日同時通過「促進離島永續發展方針」及「離島建設業務檢討及改進方案」，以作爲日後離島建設補助之原則，以避免建設浮濫、或破壞生態等情事再發生。

95-99 年期間，總補助金額急遽減少。這是由於 94 年 3 月 28 日行政院離島建設指導委員會第 9 次會議中決議：「有關離島建設基金應加強規劃投融資等收益性運用項目，使基金循環應用」；依此決議，離島建設基金投融資案於 94 年 10 月 11 日提報離島建設基金管理會第 14 次會議通過。95 年度經建會正式將每年 30 億離島建設基金匡列投融資 20 億元額度，因此原先的離島建設補助計畫額度則減至每年 10 億元左右的規模。

若以單純以百分比來看離島建設基金各類別經費分布比例如下面圖表所示，基礎建設仍獨占鰲頭，但不論是經費與比例都大幅減少，屬於基礎民生設施的水資源建設亦如此。但其他項目百分比卻較前五年有大幅增加，諸如地方特殊產業輔導占 18.2%；離島居民交通費占 14.8%；

生態保育占 11.7%。這都顯示此時期之離島建設基金不再以基礎設施為主，而是以離島永續發展為目標。

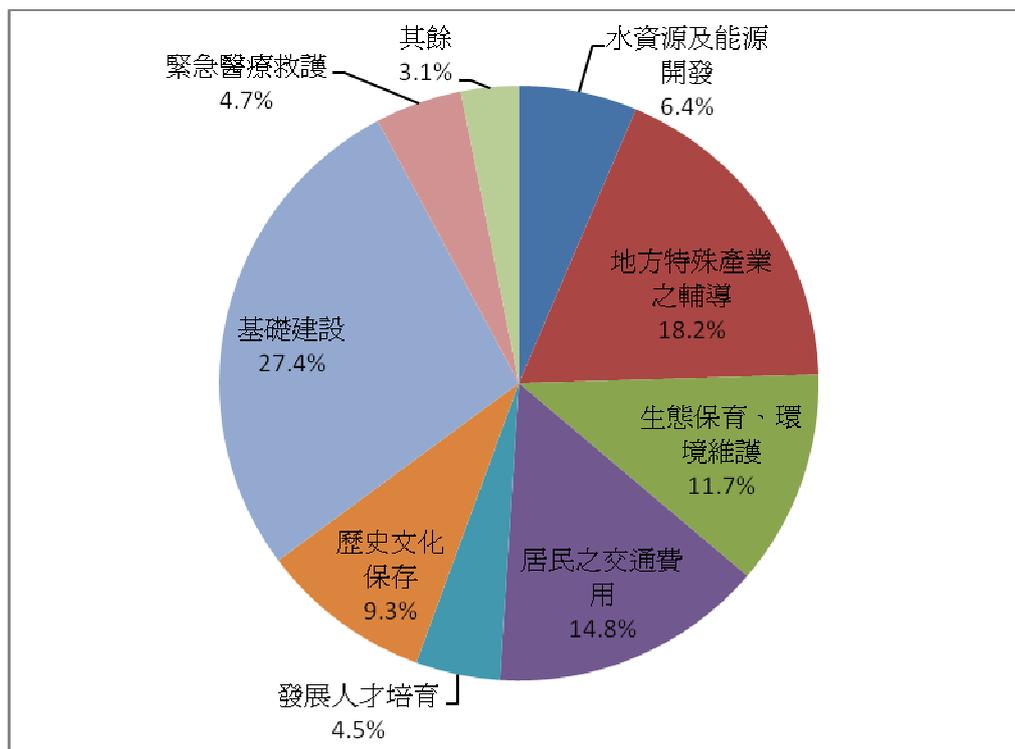


圖8 95-99 年離島建設基金各類別補助比例<sup>13</sup>

資料來源：本研究繪製。

<sup>13</sup> 圖8 其餘項為離島永續發展研究與國際交流、學童教育補助、縮減數位落差及其他難以分類者。

## 第二節 各離島縣市分析

### 一、金門縣

#### (一) 90-94 年

依據金門縣「第一期離島綜合建設實施方案」表示：由於金門與廈門間只有一水之隔，因此期間宣示願景皆與金廈交流發展相關，包括：「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」等。為達成上述理想，先決條件是須先完善相關交通設施、道路基礎建設、治水工程、水資源開發等基礎硬體工程。因此如下圖表所示，相關計畫申請皆以基礎設施等硬體建設為主，例如：金門整體港埠建設計畫、金門地區綜合發展計畫（道路）、金門地區水資源整體開發工程等以此作為擴大金廈交流之基礎。在這幾年下來，金門道路密度達每平方公里擁有 2.29 公里之道路、自來水普及率超過九成等。

表10 金門縣 90-94 年離島建設基金補助類別比例

單位：新臺幣千元

		基礎建設	地方特殊產業之輔導	水資源及能源開發、節約措施	離島居民之交通費用	離島生態保育、環境維護	離島歷史文化保存	離島發展人才培育	緊急醫療救護	縮減數位落差	離島永續發展研究與國際交流	學童教育補助	其他	合計
90	金額	881,837	113,333	323,333	55,100	7,333	20,000	0	0	0	6,500	0	0	1,407,436
	比率	62.7%	8.1%	23.0%	3.9%	0.5%	1.4%	0.0%	0.0%	0	0.5%	0	0.0%	100.0%
91	金額	461,200	147,000	86,300	0	73,100	0	81,800	41,000	0	0	0	0	890,400
	比率	51.8%	16.5%	9.7%	0.0%	8.2%	0.0%	9.2%	4.60%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
92	金額	641,950	52,080	25,060	12,450	59,390	27,900	16,650	42,830	0	0	0	0	878,310
	比率	51.8%	16.5%	9.7%	0.0%	8.2%	0.0%	9.2%	4.6%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
93	金額	494,560	125,300	46,580	15,650	80,080	72,970	35,610	29,250	0	0	0	0	900,000
	比率	55.0%	13.9%	5.2%	1.7%	8.9%	8.1%	4.0%	3.3%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
94	金額	496,990	156,250	76,000	15,650	86,380	70,131	35,300	21,800	0	3,500	0	1,000	963,001
	比率	51.6%	16.2%	7.9%	1.6%	9.0%	7.3%	3.7%	2.3%	0.0%	0.4%	0.0%	0.1%	100.0%
合計	金額	2,976,573	593,963	557,273	98,850	306,283	191,001	169,360	134,880	0	10,000	0	1,000	5,039,147
	比率	59.1%	11.8%	11.1%	2.0%	6.1%	3.8%	3.4%	2.7%	0.0%	0.20%	0.0%	0.02%	100.0%

資料來源：本研究自行整理。

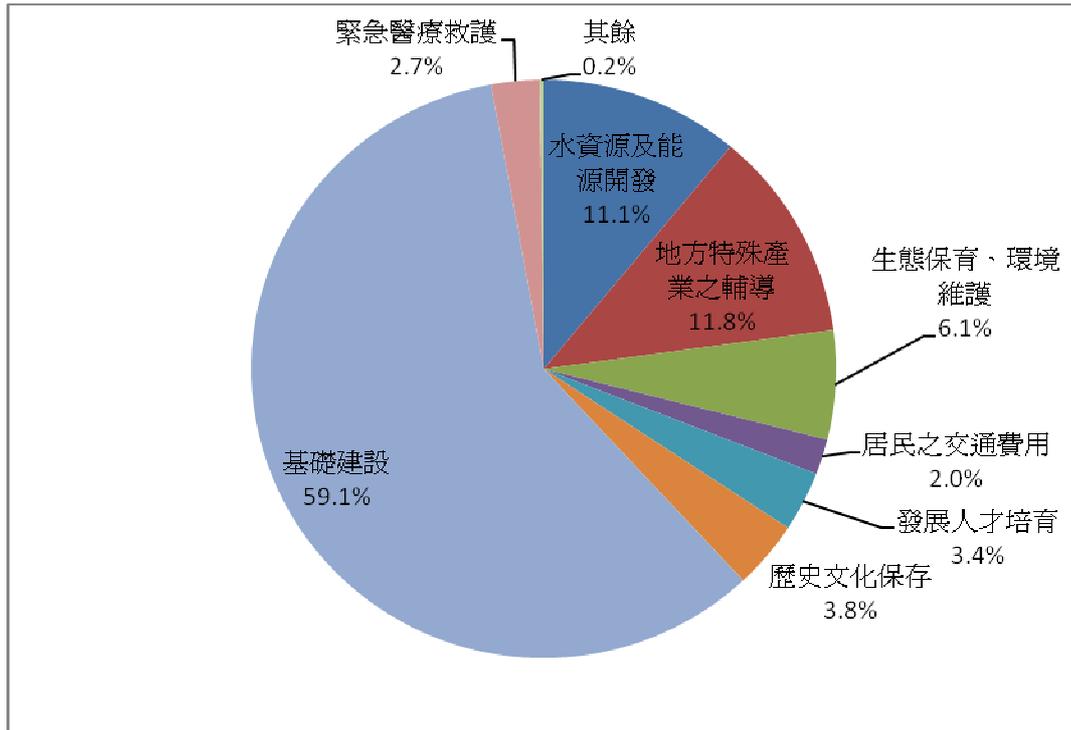


圖9 金門縣 90-94 年離島建設基金各類別補助比例<sup>14</sup>

資料來源：本研究自行繪製。

## (二) 95-99 年

由下圖顯示，由於離島建設基金支用方式有所調整，因此硬體基礎建設大幅降低，只剩下兩成；取而代之的是地方產業輔導占 23.9%；歷史文化保存由於內政部補助「維護傳統建築風貌獎助計畫」，使該項僅次於地方產業輔導與基礎設施，占 14.1%。

<sup>14</sup> 圖9 其他項為離島永續發展研究與國際交流及其他無法分類者。

表11 金門縣 95-99 年離島建設基金補助類別比例

單位：新臺幣千元

		基礎建設	地方特殊產業之輔導	水資源及能源開發、節約措施	離島居民之交通費用	離島生態保育、環境維護	離島歷史文化保存	離島發展人才培育	緊急醫療救護	縮減數位落差	離島永續發展研究與國際交流	學童教育補助	其他	合計
95	金額	60,500	82,500	0	52,000	37,250	36,500	13,300	0	0	0	0	0	282,050
	比率	21.5%	29.3%	0.0%	18.4%	13.2%	12.9%	4.7%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
96	金額	54,210	67,329	36,300	52,000	37,200	32,000	9,500	0	2,250	0	0	0	290,789
	比率	18.6%	23.2%	12.5%	17.9%	12.8%	11.0%	3.3%	0.0%	0.8%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
97	金額	56,153	101,250	60,390	15,650	51,000	42,400	13,300	48,600	11,392	3,268	0	0	403,403
	比率	13.9%	25.1%	15.0%	3.9%	12.6%	10.5%	3.3%	12.1%	2.8%	0.8%	0.0%	0.0%	100.0%
98	金額	65,110	92,906	19,000	23,867	26,960	83,222	18,100	43,200	0	3,500	0	0	375,865
	比率	17.3%	24.7%	5.1%	6.4%	7.2%	22.1%	4.8%	11.5%	0.0%	0.9%	0.0%	0.0%	100.0%
99	金額	108,492	62,827	24,760	21,350	24,900	46,122	18,000	31,200	14,417	0	0	0	352,068
	比率	30.8%	17.9%	7.0%	6.1%	7.1%	13.1%	5.1%	8.9%	4.1%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
合計	金額	344,465	406,812	140,450	164,867	177,310	240,244	72,200	123,000	28,059	6,768	0	0	1,704,175
	比率	20.2%	23.9%	8.2%	9.7%	10.4%	14.1%	4.2%	7.2%	1.6%	0.4%	0.0%	0.0%	100.0%

資料來源：本研究自行整理。

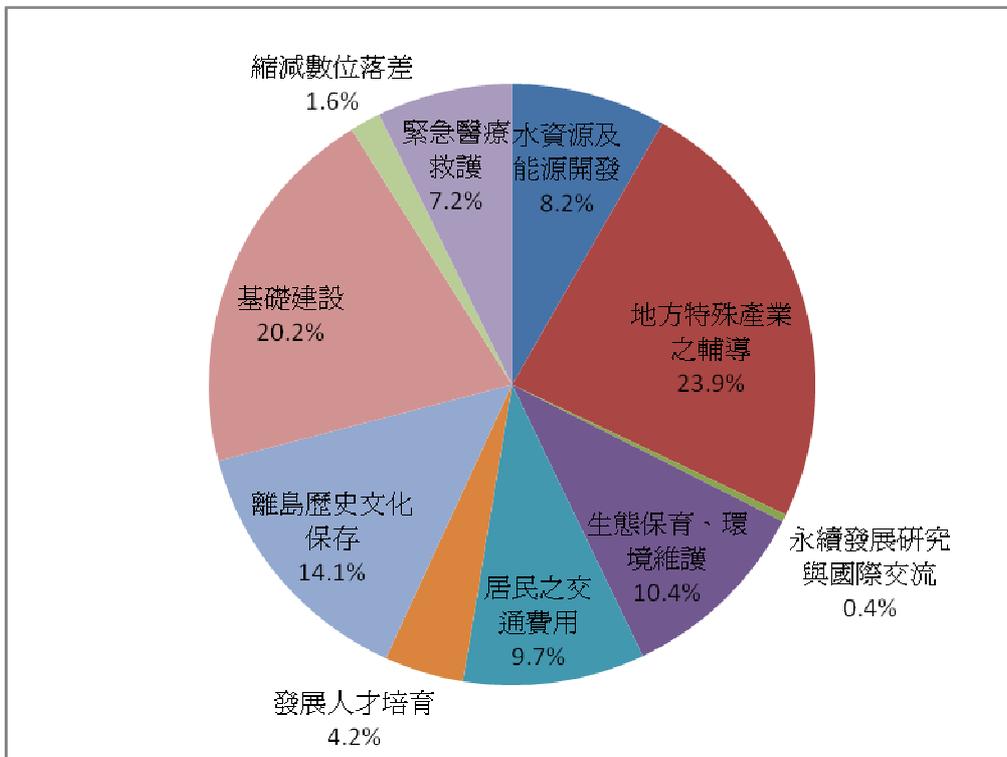


圖10 金門縣 95-99 年離島建設基金各類別補助比例

資料來源：本研究自行繪製。

## 二、連江縣

### (一) 90-94 年

連江縣「第一期離島綜合建設實施方案」所揭櫫之未來發展目標與整體發展策略都將整備基礎建設作為要務，並由下列圖表所示，反映在前五年以基礎建設占將近一半。比例次高為水資源開發建設占 17.5%，例如馬祖地區水資源整體開發工程、馬祖地區公共給水計畫等。交通費用補助由於連江縣所處之四鄉五島不僅分散且冬天天候不佳，為此，交通費用補貼也占相當比例。

表12 連江縣 90-94 年各類別補助比例

單位：新臺幣千元

		基礎建設	地方特 殊產業 之輔導	水資源 及能源 開發、 節約措 施	離島居 民之交 通費用	離島生 態保 育、環 境維護	離島 歷史 文化 保存	離島 發展 人才 培育	緊急醫 療救護	縮減數 位落差	離島 永續 發展 研究 與國 際交 流	學童 教育 補助	其他	合計
		金額	金額	金額	金額	金額	金額	金額	金額	金額	金額	金額	金額	金額
90	金額	437,315	46,667	273,333	319,033	0	9,333	0	0	0	6,500	0	0	1,092,181
	比率	40.0%	4.3%	25.0%	29.2%	0.0%	0.9%	0.0%	0.0%	0.0%	0.6%	0.0%	0.0%	100.0%
91	金額	282,200	54,500	108,400	55,800	30,800	0	0	25,000	0	0	0	0	556,700
	比率	50.7%	9.8%	19.5%	10.0%	5.5%	0.0%	0.0%	4.5%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
92	金額	385,010	36,530	76,250	99,402	20,180	14,880	0	20,930	4,390	0	0	0	657,572
	比率	58.6%	5.6%	11.6%	15.1%	3.1%	2.3%	0.0%	3.2%	0.7%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
93	金額	345,000	51,550	23,000	30,000	77,210	11,480	1,500	5,140	12,730	0	0	2,390	560,000
	比率	61.6%	9.2%	4.1%	5.4%	13.8%	2.1%	0.3%	0.9%	2.8%	0.0%	0.0%	0.4%	100.0%
94	金額	258,340	65,520	127,500	41,700	77,520	10,000	3,500	13,050	5,800	3,500	0	2,100	608,530
	比率	42.5%	10.8%	21.0%	6.9%	12.7%	1.6%	0.6%	2.1%	1.0%	0.6%	0.0%	0.4%	100.0%
合計	金額	1,707,865	254,767	608,483	545,935	205,710	45,693	5,000	64,120	22,920	10,000	0	4,490	3,474,983
	比率	49.1%	7.3%	17.5%	15.7%	5.9%	1.3%	0.1%	1.8%	0.7%	0.3%	0.0%	0.1%	100.0%

資料來源：本研究自行整理。

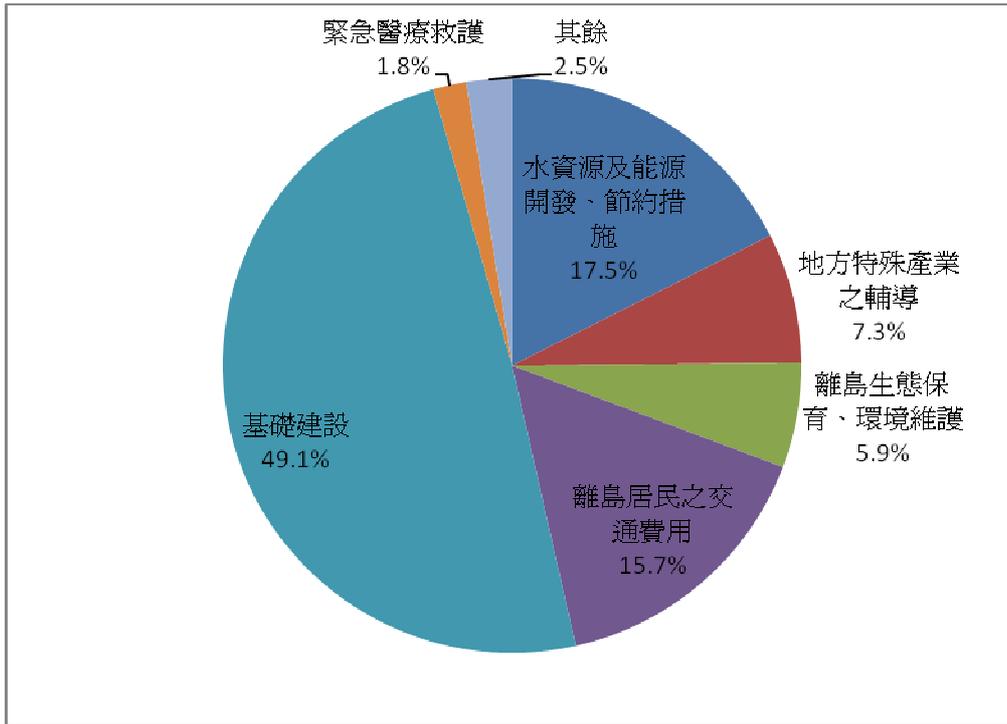


圖11 連江縣 90-94 年離島建設基金各類別補助比例<sup>15</sup>

資料來源：本研究自行繪製。

## (二) 95-99 年

補助類別基調基本與同一時期其他離島縣整體經費比例大小異，然而不同的是，連江縣用在地方產業輔導的比例仍偏低；在補助交通經費項目方面，交通經費補助比例反而大幅上揚。

表13 連江縣 95-99 年各類別補助比例

單位：新臺幣千元

		基礎建設	地方特殊產業之輔導	水資源及能源開發、節約措施	離島居民之交通費用	離島生態保育、環境維護	離島歷史文化保存	離島發展人才培育	緊急醫療救護	縮減數位落差	離島永續發展研究與國際交流	學童教育補助	其他	合計
		95	金額	63,750	21,500	17,000	56,500	22,000	7,000	4,500	11,500	0	0	0
	比率	30.9%	10.4%	8.2%	27.4%	10.7%	3.4%	2.2%	5.6%	0.0%	0.0%	0.0%	1.3%	100.0%
96	金額	23,350	25,800	14,000	62,140	20,700	12,000	10,000	18,200	0	2,500	0	2,000	190,690
	比率	12.3%	13.5%	7.3%	32.6%	10.9%	6.3%	5.2%	9.6%	0.0%	1.3%	0.0%	1.1%	100.0%
97	金額	115,580	25,400	0	100,200	14,600	5,500	9,300	17,000	0	268	0	3,442	291,290
	比率	39.7%	8.7%	0.0%	34.4%	5.0%	1.9%	3.2%	5.8%	0.0%	0.1%	0.0%	1.2%	100.0%
98	金額	58,850	17,650	15,700	95,418	17,600	13,000	7,247	18,300	2,000	5,500	0	2,500	253,765

<sup>15</sup> 圖 11 其餘項為離島歷史文化保存、離島發展人才培育、縮減數位落差、離島永續發展研究與國際交流及其他無法分類者。

		基礎建設	地方特殊產業之輔導	水資源及能源開發、節約措施	離島居民之交通費用	離島生態保育、環境維護	離島歷史文化保存	離島發展人才培育	緊急醫療救護	縮減數位落差	離島永續發展研究與國際交流	學童教育補助	其他	合計
	比率	23.19%	6.96%	6.19%	37.60%	6.94%	5.12%	2.86%	7.21%	0.79%	2.17%	0.00%	0.99%	100.0%
99	金額	35,515	28,900	10,000	86,000	14,600	22,500	14,568	20,000	5,000	1,500	0	2,000	240,583
	比率	14.8%	12.0%	4.2%	35.8%	6.1%	9.4%	6.1%	8.3%	2.1%	0.6%	0.0%	0.8%	100.0%
合計	金額	297,045	119,250	56,700	400,258	89,500	60,000	45,615	85,000	7,000	9,768	0	12,642	1,182,778
	比率	25.1%	10.1%	4.8%	33.8%	7.6%	5.1%	3.9%	7.2%	0.6%	0.8%	0.0%	1.1%	100.0%

資料來源：本研究自行整理。

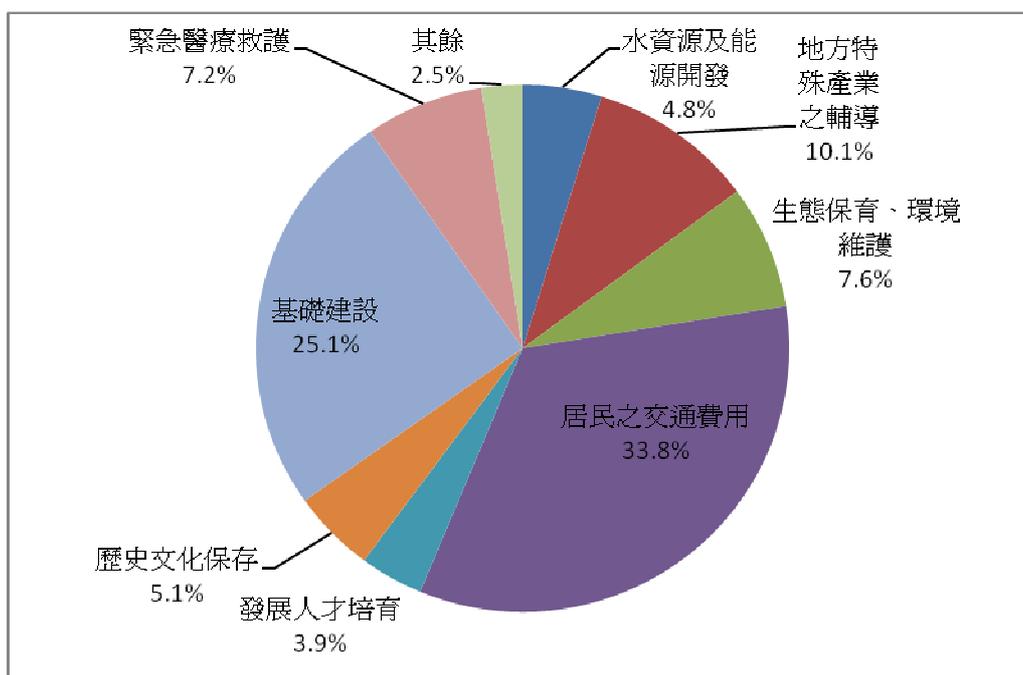


圖 12 連江縣 95-99 年離島建設基金各類別補助比例<sup>16</sup>

資料來源：本研究自行繪製。

### 三、澎湖縣

#### (一) 90-94 年

由下圖表所示，澎湖縣在此時期與其他離島一樣，基礎設施比例較高，包括漁港、體育場館、公墓公園化等硬體建設。

<sup>16</sup> 圖 12 其餘項為縮減數位落差、離島永續發展研究與國際交流及其他無法分類者。

表14 澎湖縣 90-94 年離島建設基金各類別補助比例

單位：新臺幣千元

		基礎建設	地方特殊產業之輔導	水資源及能源開發、節約措施	離島居民交通費用	離島生態保育、環境維護	離島歷史文化保存	離島發展人才培育	緊急醫療救護	縮減數位落差	離島永續發展研究與國際交流	學童教育補助	其他	合計
90	金額	257,360	54,667	200,000	26,000	40,000	33,660	0	0	0	7,800	0	0	619,487
	比率	41.5%	8.8%	32.3%	4.2%	6.5%	5.4%	0.0%	0.0%	0.0%	1.3%	0.0%	0.0%	100.0%
91	金額	887,689	61,000	40,000	30,800	43,000	58,100	35,400	50,100	0	0	0	0	1,206,089
	比率	73.6%	5.1%	3.3%	2.6%	3.6%	4.8%	2.9%	4.2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
92	金額	756,635	52,450	211,530	2,000	79,570	39,670	44,174	85,760	16,620	0	0	0	1,288,409
	比率	58.7%	4.1%	16.4%	0.2%	6.2%	3.1%	3.4%	6.7%	1.3%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
93	金額	695,810	70,325	21,450	0	27,285	137,070	0	21,320	27,840	0	0	0	1,001,100
	比率	69.5%	7.0%	2.1%	0.0%	2.7%	13.7%	0.0%	2.1%	2.8%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
94	金額	616,194	70,380	67,000	0	62,150	117,300	0	12,000	28,400	3,500	0	0	976,924
	比率	63.1%	7.2%	6.9%	0.0%	6.4%	12.0%	0.0%	1.2%	2.9%	0.4%	0.0%	0.0%	100.0%
合計	金額	3,213,688	308,822	539,980	58,800	252,005	385,800	79,574	169,180	72,860	11,300	0	0	5,092,009
	比率	63.1%	6.1%	10.6%	1.2%	4.9%	7.6%	1.6%	3.3%	1.4%	0.2%	0.0%	0.0%	100.0%

資料來源：本研究自行整理。

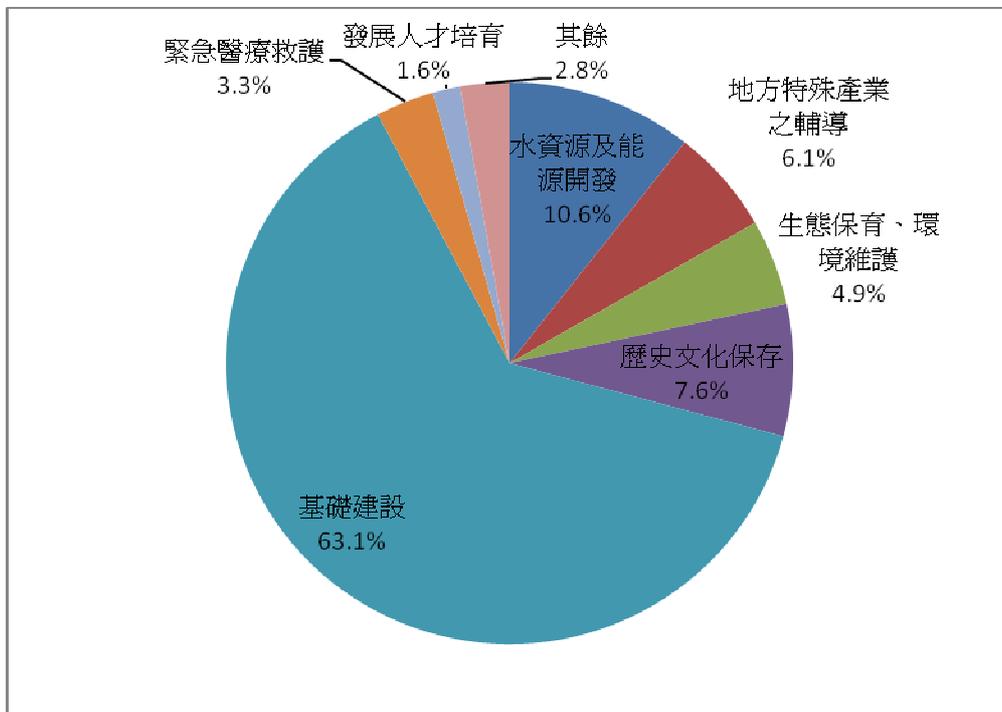


圖13 澎湖縣 90-94 年離島建設基金各類別補助比例<sup>17</sup>

資料來源：本研究自行繪製。

17 圖 13 其餘項為離島居民之交通費用、縮減數位落差與離島永續發展研究與國際交流。

## (二) 95-99 年

後五年在中央政策改變下，基礎建設也如總體經費般快速削減，硬體建設例如漁港，在破壞生態、使用率低、沿海資源漸趨耗竭等主客觀因素下，近年相關經費已有所調降。

表15 澎湖縣 95-99 年離島建設基金各類別補助比例

單位：新臺幣千元

		基礎建設	地方特殊產業之輔導	水資源及能源開發、節約措施	離島居民之交通費用	離島生態保育、環境維護	離島歷史文化保存	離島發展人才培育	緊急醫療救護	縮減數位落差	離島永續發展與國際交流	學童教育補助	其他	合計
95	金額	104,705	33,640	28,000	60,000	37,740	26,000	4,500	7,600	8,000	1,000	5,500	0	316,685
	比率	33.1%	10.6%	8.8%	19.0%	11.9%	8.2%	1.4%	2.4%	2.5%	0.3%	1.7%	0.0%	100.0%
96	金額	101,705	38,600	32,100	28,000	33,500	41,500	11,620	15,639	8,000	0	5,600	0	316,264
	比率	32.2%	12.2%	10.2%	8.9%	10.6%	13.1%	3.7%	4.9%	2.5%	0.0%	1.8%	0.0%	100.0%
97	金額	156,805	119,500	47,767	62,445	53,200	75,620	8,600	0	6,500	268	5,100	0	535,805
	比率	29.3%	22.3%	8.9%	11.7%	9.9%	14.1%	1.6%	0.0%	1.2%	0.1%	1.0%	0.0%	100.0%
98	金額	145,925	131,100	25,500	23,200	32,050	16,980	22,933	2,546	2,000	4,750	4,800	0	411,784
	比率	35.4%	31.8%	6.2%	5.6%	7.8%	4.1%	5.6%	0.6%	0.5%	1.2%	1.2%	0.0%	100.0%
99	金額	125,590	118,800	21,300	46,800	37,500	24,500	40,940	5,816	5,300	0	5,000	0	431,546
	比率	29.1%	27.5%	4.9%	10.8%	8.7%	5.7%	9.5%	1.4%	1.2%	0.0%	1.2%	0.0%	100.0%
合計	金額	634,730	441,640	154,667	220,445	193,990	184,600	88,593	31,601	29,800	6,018	26,000	0	2,012,084
	比率	31.5%	21.9%	7.7%	11.0%	9.6%	9.2%	4.4%	1.6%	1.5%	0.3%	1.3%	0.0%	100.0%

資料來源：本研究自行整理。

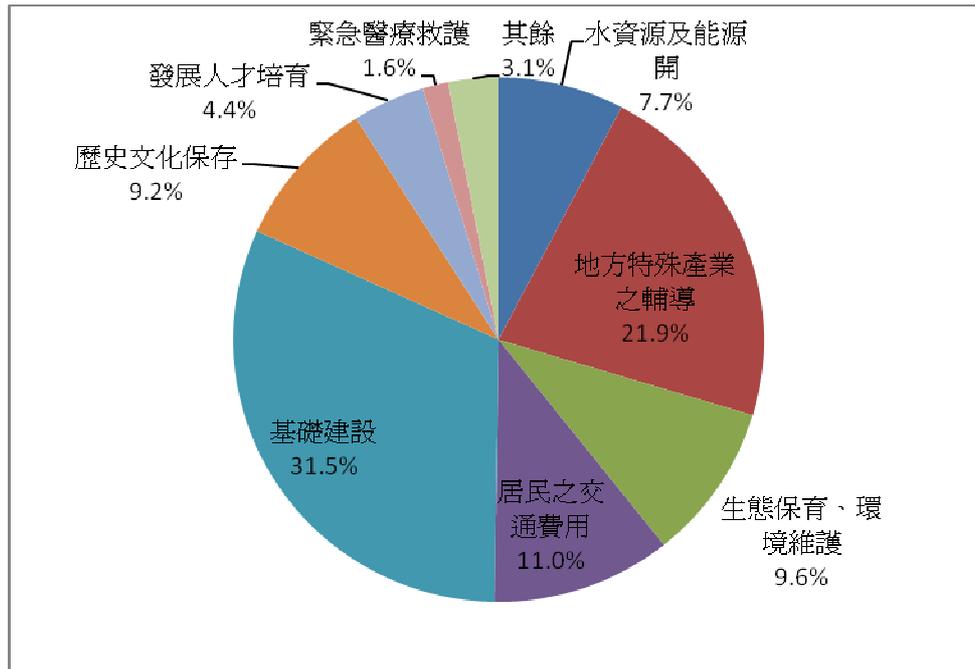


圖14 澎湖縣 95-99 年離島建設基金各類別補助比例<sup>18</sup>

資料來源：本研究自行繪製。

#### 四、臺東縣

##### (一) 90-94 年

由下圖表所示，臺東縣前五年雖然基礎建設比例較偏高，但其比例只占四成，相對於其他離島地區單純硬體比例較少且補助面向較為多元化。其他離島較少申請補助的人才培育占 23.8%；離島生態環境保育則占兩成。

表16 臺東縣 90-94 年離島建設基金各類別補助比例

單位：新臺幣千元

		基礎建設	地方特殊產業之輔導	水資源及能源開發、節約措施	離島居民之交通費用	離島生態保育、環境維護	離島歷史文化保存	離島發展人才培育	緊急醫療救護	縮減數位落差	離島永續發展研究與國際交流	學童教育補助	其他	合計
		90	金額	22,100	0	0	9,000	0	0	11,300	0	0	6,600	0
	比率	45.1%	0.0%	0.0%	18.4%	0.0%	0.0%	23.1%	0.0%	0.0%	13.5%	0.0%	0.0%	100.0%
91	金額	93,400	0	0	0	99,600	23,100	83,800	5,400	0	0	0	0	305,300
	比率	31.0%	0.0%	0.0%	0.0%	32.6%	7.6%	27.4%	1.8%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
92	金額	105,630	1,630	0	7,810	23,300	4,550	30,600	4,560	3,140	0	650	0	181,870
	比率	58.1%	0.9%	0.0%	4.3%	12.8%	2.5%	16.8%	2.5%	1.7%	0.0%	0.4%	0.0%	100.0%
93	金額	111,120	25,320	0	8,400	31,190	11,100	59,150	5,680	0	740	700	0	253,400

<sup>18</sup> 圖 14 其餘項為縮減數位落差、離島永續發展研究與國際交流、學童教育補助。

		基礎建設	地方特殊產業之輔導	水資源及能源開發、節約措施	離島居民之交通費用	離島生態保育、環境維護	離島歷史文化保存	離島發展人才培育	緊急醫療救護	縮減數位落差	離島永續發展研究與國際交流	學童教育補助	其他	合計
	比率	43.9%	10.0%	0.0%	3.3%	12.3%	4.4%	23.3%	2.2%	0.0%	0.3%	0.3%	0.0%	100.0%
94	金額	76,500	26,400	0	11,305	49,585	8,320	60,336	7,040	0	2,490	700	0	242,676
	比率	31.5%	10.9%	0.0%	4.7%	20.4%	3.4%	24.9%	2.9%	0.0%	1.0%	0.3%	0.0%	100.0%
合計		408,750	53,350	0	36,515	203,675	47,070	245,186	22,680	3,140	9,830	2,050	0	1,032,246
		39.6%	5.2%	0.0%	3.5%	19.7%	4.6%	23.8%	4.6%	0.3%	1.0%	0.2%	0.0%	100.0%

資料來源：本研究自行整理。

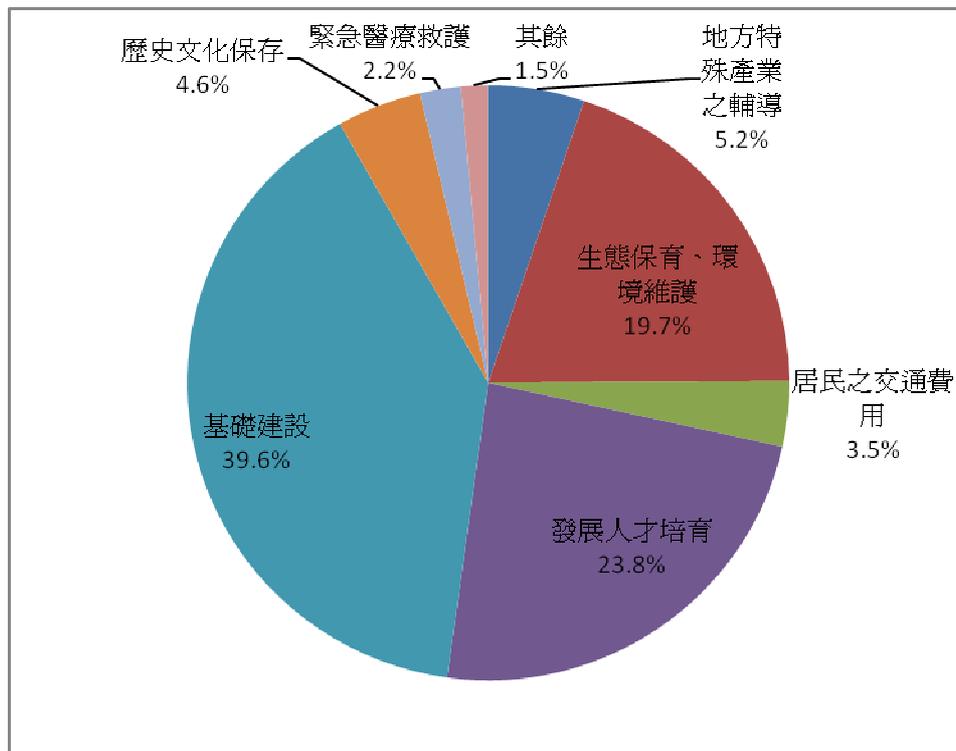


圖15 臺東縣 90-94 年離島建設基金各類別補助比例<sup>19</sup>

資料來源：本研究自行繪製。

## (二) 95-99 年

後五年間，基礎建設減少比例未如其他離島地區般劇烈，仍有三成之譜；生態環境保育占 27.2%，顯見臺東縣在離島生態保育方面，儘管總經費減少，但仍維持相當之比例以達成永續離島之目標；另外值得注意的是，此時期緊急醫療救護總經費不減反增，此乃反映綠島、蘭嶼為解決遊客緊急醫療問題所下的功夫。

19 圖 15 其餘項為離島永續發展研究與國際交流、學童教育補助、縮減數位落差。

表17 臺東縣 95-99 年離島建設基金各類別補助比例

單位：新臺幣千元

		基礎建設	地方特殊產業之輔導	水資源及能源開發、節約措施	離島居民之交通費用	離島生態保育、環境維護	離島歷史文化保存	離島發展人才培育	緊急醫療救護	縮減數位落差	離島永續發展研究與國際交流	學童教育補助	其他	合計
95	金額	23,215	6,950	0	0	22,300	12,825	31,640	2,800	560	0	700	0	100,990
	比率	23.0%	6.9%	0.0%	0.0%	22.1%	12.7%	31.3%	2.8%	0.6%	0.0%	0.7%	0.0%	100.0%
96	金額	13,715	12,200	12,850	1,000	40,250	8,950	4,100	4,500	0	1,860	700	0	100,125
	比率	13.7%	12.2%	12.8%	1.0%	40.2%	8.9%	4.1%	4.5%	0.0%	1.9%	0.7%	0.0%	100.0%
97	金額	18,215	15,100	2,300	3,000	21,500	10,300	3,850	6,472	1,000	2,128	700	0	84,565
	比率	21.5%	17.9%	2.7%	3.6%	25.4%	12.2%	4.6%	7.7%	1.2%	2.5%	0.8%	0.0%	100.0%
98	金額	33,073	10,750	7,500	14,200	34,247	5,600	1,526	7,600	787	5,000	700	0	120,983
	比率	27.3%	8.9%	6.2%	11.7%	28.3%	4.6%	1.3%	6.3%	0.7%	4.1%	0.6%	0.0%	100.0%
99	金額	65,780	9,300	0	7,391	26,354	1,500	1,000	11,670	0	2,000	700	0	125,695
	比率	52.3%	7.4%	0.0%	5.9%	21.0%	1.2%	0.8%	9.3%	0.0%	1.6%	0.6%	0.0%	100.0%
合計	金額	153,998	54,300	22,650	25,591	144,651	39,175	42,116	33,042	2,347	10,988	3,500	0	532,358
	比率	28.9%	10.2%	4.3%	4.8%	27.2%	7.4%	7.9%	6.2%	0.4%	2.1%	0.8%	0.0%	100.0%

資料來源：本研究自行整理。

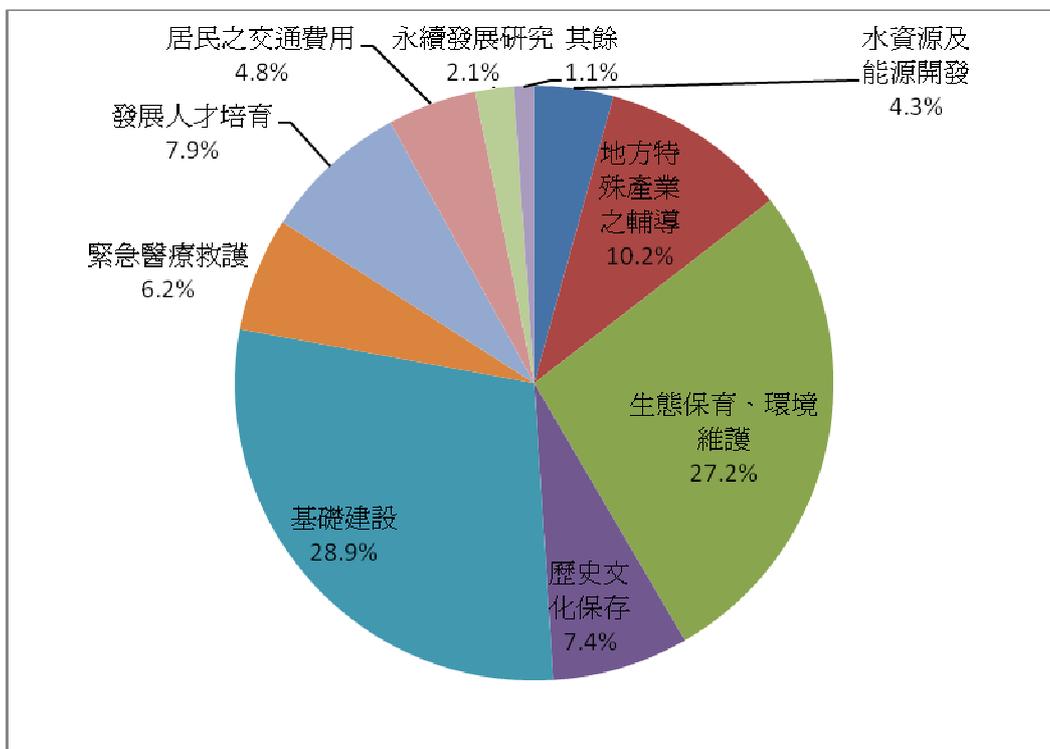


圖16 臺東縣 95-99 年離島建設基金各類別補助比例<sup>20</sup>

資料來源：本研究自行繪製。

20 圖 16 其餘項為學童教育補助、縮減數位落差。

## 五、屏東縣

### (一) 90-94 年

屏東縣此時期補助類別分布大致與其他離島縣經費補助比例相仿，但不同的是，基礎建設與水資源開發等硬體建設所占比例卻超過其他離島地區，總計超過七成。

表18 屏東縣 90-94 年離島建設基金各類別補助比例

單位：新臺幣千元

		基礎建設	地方特殊產業之輔導	水資源及能源開發、節約措施	離島居民之交通費用	離島生態保育、環境維護	離島歷史文化保存	離島發展人才培育	緊急醫療救護	縮減數位落差	離島永續發展研究與國際交流	學童教育補助	其他	合計
		90	金額	0	0	0	15,000	0	0	0	0	0	4,000	0
	比率	0.0%	0.0%	0.0%	79.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	21.1%	0.00%	0.00%	100.0%
91	金額	0	0	76,700	83,000	0	0	0	0	0	0	0	0	159,700
	比率	0.0%	0.0%	48.0%	52.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
92	金額	50,330	0	86,580	0	5,680	0	9,300	1,300	0	0	0	0	153,190
	比率	32.9%	0.0%	56.5%	0.0%	3.7%	0.0%	6.1%	0.9%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
93	金額	84,010	0	40,250	8,000	8,000	0	20,240	1,500	0	0	0	0	162,000
	比率	51.9%	0.0%	24.9%	4.9%	4.9%	0.0%	12.5%	0.9%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
94	金額	129,760	0	6,470	0	10,000	0	19,070	1,500	0	1,000	0	0	167,800
	比率	77.3%	0.0%	3.9%	0.0%	6.0%	0.0%	11.4%	0.9%	0.0%	0.6%	0.0%	0.0%	100.0%
合計	金額	264,100	0	210,000	106,000	23,680	0	48,610	4,300	0	5,000	0	0	661,690
	比率	39.9%	0.0%	31.7%	16.0%	3.6%	0.0%	7.4%	0.7%	0.0%	0.8%	0.0%	0.0%	100.0%

資料來源：本研究自行整理。

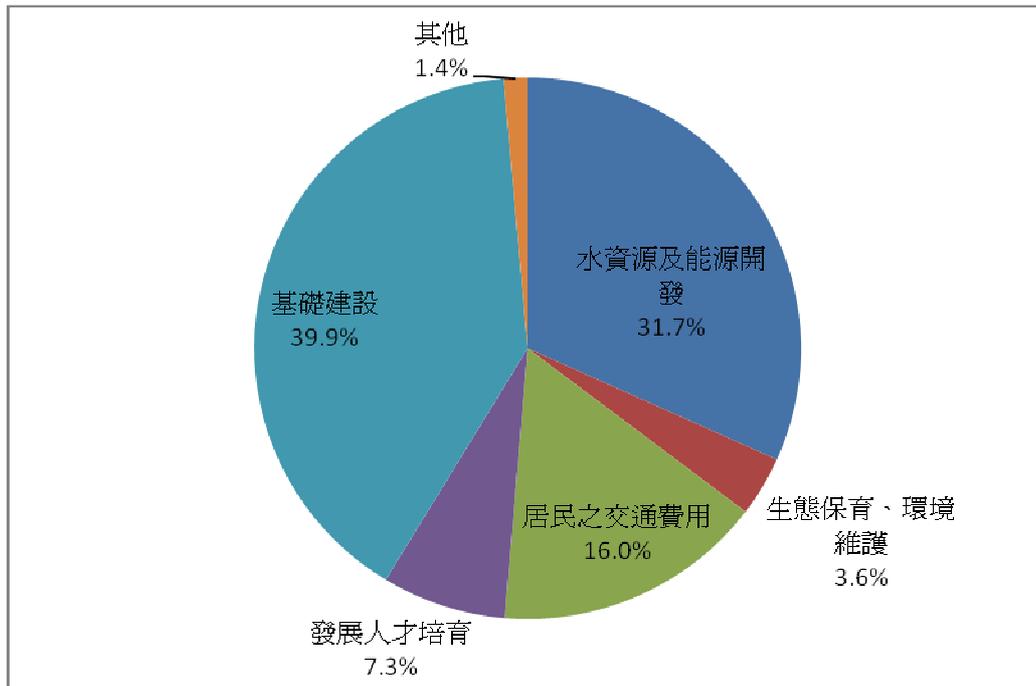


圖17 屏東縣 90-94 年離島建設基金各類別補助比例<sup>21</sup>

資料來源：本研究自行繪製。

## (二) 95-99 年

與臺東縣相同的是，基礎建設減少比例不若離島縣高，仍有四成之譜；生態保育次之占 18.1%；補助離島居民交通費用在此時期約 13.8%，此乃由於為滿足當地居民解決鄉民就業、就學及就醫等相關問題，因而補助琉球鄉在籍居民船票，以減輕居民負擔；值得注意的是，地方產業輔導在前五年完全掛零，此時期占 12.1%，顯見提案者對於當地產業發展轉趨積極。

表19 屏東縣 95-99 年離島建設基金各類別補助比例

單位：新臺幣千元

		基礎建設	地方特殊產業之輔導	水資源及能源開發、節約措施	離島居民之交通費用	離島生態保育、環境維護	離島歷史文化保存	離島發展人才培育	緊急醫療救護	縮減數位落差	離島永續發展研究與國際交流	學童教育補助	其他	合計
		95	金額	17,770	21,650	2,900	9,000	10,000	1,500	4,200	1,000	0	0	3,500
	比率	24.2%	29.5%	4.0%	12.3%	13.6%	2.1%	5.7%	1.4%	0.0%	0.0%	4.8%	2.5%	100.0%
96	金額	33,770	11,400	1,500	18,500	12,622	11,000	4,200	1,350	2,861	2,000	2,000	0	101,203
	比率	33.4%	11.3%	1.5%	18.3%	12.5%	10.9%	4.2%	1.3%	2.9%	2.0%	2.0%	0.0%	100.0%
97	金額	67,770	9,350	0	15,000	19,481	5,000	8,910	0	0	2,179	2,000	0	129,690

<sup>21</sup> 圖 17 其餘項為緊急醫療救護與離島永續發展研究與國際交流。

		基礎建設	地方特殊產業之輔導	水資源及能源開發、節約措施	離島居民之交通費用	離島生態保育、環境維護	離島歷史文化保存	離島發展人才培育	緊急醫療救護	縮減數位落差	離島永續發展研究與國際交流	學童教育補助	其他	合計
	比率	52.3%	7.2%	0.0%	11.6%	15.0%	3.9%	6.9%	0.0%	0.0%	1.7%	1.5%	0.0%	100.0%
98	金額	50,770	11,000	480	17,140	16,100	8,800	2,630	2,800	0	1,000	2000	0	112,720
	比率	45.0%	9.8%	0.4%	15.2%	14.3%	7.8%	2.3%	2.5%	0.0%	0.9%	1.8%	0.0%	100.0%
99	金額	31,010	7,500	0	10,000	33,100	2,000	2,438	1,932	0	0	0	0	87,980
	比率	35.3%	8.5%	0.0%	11.4%	37.6%	2.3%	2.8%	2.2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
合計	金額	201,090	60,900	4,880	69,640	91,303	28,300	22,378	7,082	2,861	5,179	9,500	1,800	504,913
	比率	39.8%	12.1%	1.0%	13.8%	18.1%	5.6%	4.4%	1.4%	0.6%	1.0%	1.9%	0.4%	100.0%

資料來源：本研究自行整理。

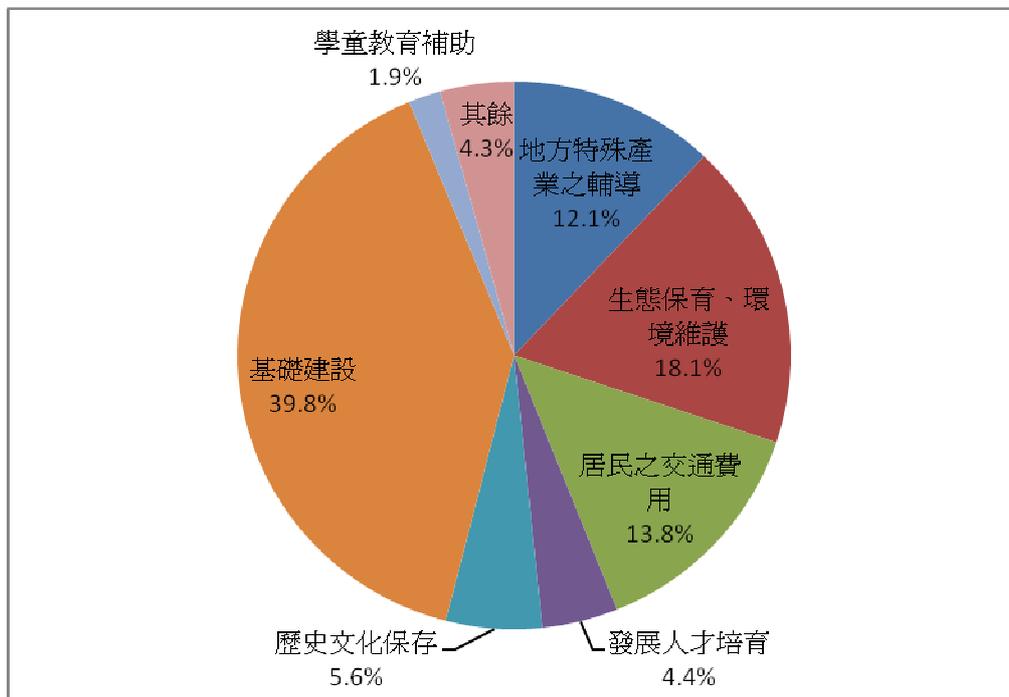


圖18 屏東縣 95-99 年離島建設基金各類別補助比例<sup>22</sup>

資料來源：本研究自行繪製。

<sup>22</sup> 圖 18 其餘項為水資源及能源開發、緊急醫療救護、縮減數位落差、離島永續發展研究以國際交流及其他無法分類項目。

### 第三章 離島發展績效指標

#### 第一節 指標建立

##### 一、功能與目的

指標的功能主要在於簡化事件的複雜度，藉由簡單資訊的統合提供決策者進行決策的參考依據，為此指標系統的建構必須倚靠一定的程序進行。首先必須確立發展願景、目標與策略，進而建構指標系統與評估機制。一般績效指標評估可依照評估的時點區分為事前、事中與事後三大類，可參見下表所示。

表20 一般指標使用之時點與目的

指標類型	使用時點	使用目的
狀況指標	持續性的紀錄	<ul style="list-style-type: none"><li>● 客觀地瞭解實際狀況</li></ul>
事前指標	計畫觀念形成與規劃期	<ul style="list-style-type: none"><li>● 設定計畫目標</li><li>● 設定計畫預算</li><li>● 選定計畫內容</li></ul>
事中指標	計畫的執行期	<ul style="list-style-type: none"><li>● 追蹤計畫進度</li><li>● 修正或終止計畫預算</li><li>● 提供次年度預算估計情報</li></ul>
事後指標	計畫的結束期	<ul style="list-style-type: none"><li>● 成果評定，包括目標達成程度與目的滿意度。</li><li>● 計畫之績效評定</li><li>● 成果推廣狀況</li><li>● 成果效能評定</li></ul>

資料來源：修改自曾惠斌，91，建立公共建設需求調查與管理之研究。財團法人台灣營建研究院，公共工程委員會委託計畫。

本研究所建構的指標系統屬「事後指標」類型。事後評估指標不僅可瞭解計畫實際提供的功能成效與效益，其評估結果也可提供未來計畫事前評估的參考依據。然針對指標運用於離島建設基金績效評估，由於基金的補助往往僅占個別計畫總經費的一小部分，而非全額補助，且所占比例在各計畫間差異很大，若以個別計畫的成效歸於基金將有所偏誤。基於上述理由，使得在指標系統設計上，難以針對個別專案訂定指標進行評估。因此，本研究所擬訂之指標系統，其目的將聚焦在過去十年離島的整體發展情形與建設成效，且以離島建設基金所服務的面向為評估範疇。如此作法一方面可部分反映離島建設基金的執行成效，但最

重要的是藉由整體環境的評估，可瞭解離島建設在哪些面向仍須加強，做為未來基金補助方向的參考。

在實際操作上，本研究依據「促進離島永續發展方針」所著重之面向為依據，分析自離島建設基金開始投入離島發展建設的十年間，離島的實際發展情形與成果。另考量離島建設基金的目的在於彌補離島與本島地區間的發展差距，協助地方政府促進離島居民的整體福祉。基於此觀點，部分指標本研究也列入本島的發展情況做為基準，藉此衡量離島與本島之間的差距是否縮小，作為指標評估的重點之一。

## 二、 指標架構建立

離島建設基金乃依據「促進離島永續發展方針」、「離島建設業務檢討及改進方案」等規範為宗旨，具體執行補助的目標依經建會離島建設指導委員會頒佈之「離島永續發展規劃暨離島建設基金計畫補助原則」所示，包括 10 大面向：

- (一) 促進離島之地方產業發展；**
- (二) 提升離島之交通便利；**
- (三) 加強緊急醫療救護；**
- (四) 水資源及能源開發與節約措施；**
- (五) 縮減數位落差；**
- (六) 離島發展人才培育；**
- (七) 提升基礎教育水平；**
- (八) 離島歷史文化保存；**
- (九) 離島生態保育與環境維護；**
- (十) 離島永續發展研究與國際交流。**

依據上述歸納的 10 個計畫補助面向，配合現行離島建設基金補助計畫類型，本研究共歸納 9 個評估面向<sup>23</sup>，並分別建立合適指標。每個面向採 1 至 3 項指標作為代表，並藉由十年來各離島間以及本島或全國數值的變化，將指標趨勢予以標示。指標的選

---

<sup>23</sup>由於離島建設基金於「離島永續發展研究與國際交流」面向所佔的補助金額比重十分低，且難有統一的績效衡量標準，故不針對此面向另訂相關指標。

擇本研究擬定若干原則如下：

1. 指標應符合量化或序列形式（Order）為原則，使指標得做為比較用途。
2. 指標應能客觀反映地區發展狀況，描述客觀事實。
3. 指標應能反映具體明確的政策意涵，能藉由指標的客觀觀察，瞭解各離島需改進的方向。

依據上述原則，擬定之指標如下所示：

表21 評估指標總表

項次	評估面向	次面向	選用指標	備註
1	綜合指標	生活水準	平均家戶所得	
		滿意度	民衆滿意度	
		觀光能量	遊客旅次成長率	
			住宿房間數成長率	
2	產業輔導	就業情形	失業率	反指標
3	交通運輸	交通及通訊支出負荷	交通運輸及通訊支出占可支配所得比率	反指標
		交通品質	接駁航班次（空運）	
4	醫療資源	醫療品質	每萬人病床數	
			每萬人執業醫事人員數	
			每位執業醫師服務人口數	反指標
		老人照護	長期照顧、安養機構 每工作人員服務老人數	反指標
5	水資源管理	自來水供應	自來水普及率	
			自來水水質抽驗檢驗不合格率	反指標
		用水節約管理	每人每日生活用水量	反指標
6	數位化提升	網路服務	家戶連網率	
7	教育品質	基礎教育	高中職以下師生比	反指標
		公共資源	圖書館借閱人次	
8	歷史文化推廣及保存	歷史文化推廣及保存	藝文活動展演觀賞人次	
9	環境生態保育	廢棄物處理	平均每人每日垃圾清運量	反指標
		資源回收	垃圾回收率	
		污水處理	污水處理率	

資料來源：本研究繪製。

本研究共建立「產業輔導」、「交通運輸」、「醫療資源」等評估面向，此外考量某些指標可反映整體發展態勢，另加入「綜合指標」，總共 9 大面向。依據 9 大面向進行評估，可瞭解離島 10 年來的表現情形與不

足之處，亦可作為後續離島基金補助的參考。後續小節將依序介紹各指標之意義與政策意涵。

### 三、 指標介紹

#### (一) 綜合指標

##### 1. 生活水準（平均家戶所得）

「家戶所得」是最能普遍反映生活水準的指標之一。藉由所得收入水準的衡量，可反映整體的生活品質。另為降低稅收等因素影響，係以「可支配所得(Disposable Income)」為指標計算基準。以台灣行政院主計總處所編製的可支配所得其定義如下：

$$\text{可支配所得} = \text{所得收入總計} - \text{非消費支出}$$

其中，非消費支出由利息、賦稅支出及經常移轉支出所組成。其資料來源為主計總處所公布之各年度家庭收支調查。

##### 2. 滿意度（民衆滿意度）

民衆滿意度乃藉由當地民衆的主觀判定標準，衡量整體效用（Utility）水準。主要資料來源有三：政府機關施政滿意度調查、相關專案研究、新聞媒體報導。

由於各項民衆滿意度調查的採樣對象、樣本數目、統計方法、發佈方式等皆不盡相同，因此數值彼此之間無法相互比較。故本研究幾彙整各調查結果，將各離島民衆最滿意與最不滿意的項目列舉予以表示。

##### 3. 觀光能量（遊客旅次成長率、住宿房間數成長率）

由於觀光能量的成長因素涉及交通可及性、公共設施服務水準、環境生態保育、歷史文化保存等面向，故本研究將之列為綜合指標，其中包含兩個指標數字：「遊客旅次成長率」與「住宿房間數成長率」。

就理論上而言，「住宿人數成長率」應是較能反映地區觀光發展情況的指標。其不僅代表遊客到訪次數的增加，也代表遊客觀光的「深化效果」；換言之，若旅客選擇過夜住宿，代表該地區觀光元素多元豐富，旅客觀光的「願付價格」也隨之提升，地區的觀光收益也將增加。比較可惜的是目前該指標僅合法登記旅館有數據資料，缺少民宿資料，恐與事實相距甚遠。本研究在此考量

市場供需均衡的假設原則，認為長期而言，旅客住宿量應與供給面（房間數）相配合（成正比），故選擇以「住宿房間數成長率」做為「住宿人數成長率」的替代指標。此指標依據交通部觀光局資料，將包含國際觀光旅館、一般觀光旅館、合法與非法登記的民宿以及一般旅館。

另一個指標即實際計算遊客旅次的成長率。在旅客人次的計算上，主要由總交通航班次運輸人次，扣除本地居民旅次為之，並必須考量僅為「過道」的旅客進行適度調整。本研究在此主要以各離島縣市政府所公布之觀光旅遊人次做為指標數值。

## **(二) 產業輔導**

### **就業情形（失業率）**

以各縣市平均失業率進行比較。一方面瞭解十年間失業率變化情形，另一方面也藉由離島地區失業率與全國的差距，評估離島地區的就業缺口。

## **(三) 交通運輸**

### **1. 交通及通訊支出負荷（交通運輸及通訊支出占可支配所得比率）**

離島普遍面臨交通運輸、通訊上的問題，相關費用支出亦為離島居民沉重的負擔。離島建設基金過往常透過補助離島地方政府增購新船，或進行交通船之必要修繕以及補貼交通船之營運費用、交通費用等，致力協助提升離島居民於交通運輸上的便利與品質。

藉由實際分析民衆於交通、通訊等方面的支出，並與本島比較，可瞭解離島與台灣本島居民在交通與通訊層面的負擔是否具顯著差異。

### **2. 交通品質（接駁航班次（空運））**

交通品質取決於能節省多少客貨的交通時間，可分為對外交通與對內交通兩部分。由於離島在交通方面的弱勢主要在於對外交通不便，此將主要反映在民衆至本島受教育、就業等方面，因此評估係以客運為主。也因空運較海運具彈性，隨國民所得提升，空運已成為客運往返離島與本島間的主要旅次運具，故本研究以空運班次的提升幅度衡量交通品質的改善情形。

#### (四) 醫療資源

##### 1. 醫療品質（每萬人病床數、每萬人執業醫事人員數、每位執業醫師服務人口數）

醫療品質一般可採行三個指標表達。一是「每萬人病床數」，該指標乃醫療硬體資源部分的反映指標。由於病床數的設置必須有相當的醫療空間、設備輔助，故背後直接涉及的是可容納住院的人口數目，以及醫療照護系統能負擔的最大照護人數，且與醫護人員的照護輪值能力負擔皆有密切關係，為醫療評鑑時常採用之指標。第二個指標為「每萬人執業醫事人員數」，該指標反映整體醫療的軟體層面。所謂執業醫事人員包括醫生、護士與其他醫護與護理人員。當一地區醫事人數對應總人口比率越高，將能提供更好的醫療軟體服務。第三個指標為「每位執業醫師服務人口數」。

##### 2. 老人照護（長期照顧、安養機構每工作人員服務老人數）

近年高齡少子化問題日趨受到重視，離島地區正是臺灣高齡化現象嚴重的地區，故老人照護議題格外受到重視。藉由各長期照顧機構、安養機構等工作人員數與老人的相對比率，可瞭解照護體系目前的負擔水準，進而間接反映長期照顧與遠端照護措施、安養機構可供進住能量的發展情形。

#### (五) 水資源管理

##### 1. 自來水供應（自來水普及率、自來水水質抽驗檢驗不合格率）

供水穩定及品質維持對離島而言是民生關切的重大課題。其中可以「量」與「質」兩面向評估。「量」本研究以「自來水普及率」為代表，反映離島地區的用水供應情形，其定義為「實際供水人數占行政區域人數比率」；「質」的部份則可以「自來水水質抽驗檢驗不合格率」為指標，藉此瞭解離島的用水品質改善情形。檢驗不合格率定義為「自來水抽驗不合格件數占總抽驗件數之百分比」，其公式如下：

$$\left( \frac{\text{自來水水質檢驗不合格件數}}{\text{自來水水質檢驗件數}} \right) * 100$$

其為自來水公司以水管導引供應之公共給水採樣，採樣點位於水表之前或未經家戶水池、水塔之直接供水，如有一件水樣之檢驗項目中有一項以上不合格者，即視為不合格。

## 2. 用水節約管理（每人每日生活用水量）

基於節能減碳之現代理念，以及經濟效益與成本的考量，在生產用水相對成本較高的離島地區除應提升水資源利用效率，也應積極提倡用水節約管理，此亦為離島發展的重要政策目標。本研究以每人平均每日生活用水量做為分析各離島用水情形的指標選擇，當用水量維持穩定或下降，代表水資源管理具有成效。

在此定義用水量為「生活用水量」，並不包括工業用水及自行取水等部分。

### (六) 數位化提升

#### 網路服務（家戶連網率）

數位化的基礎在於家庭電腦的普遍擁有率以及地區網路硬體設施的建置。臺灣已邁向全面網路數位化時代，電腦擁有率已高達 87.5%，其中金馬澎三縣市約有 80%左右（見下圖），而家戶連網率也達 82.5%，且兩者近乎同步正向成長。

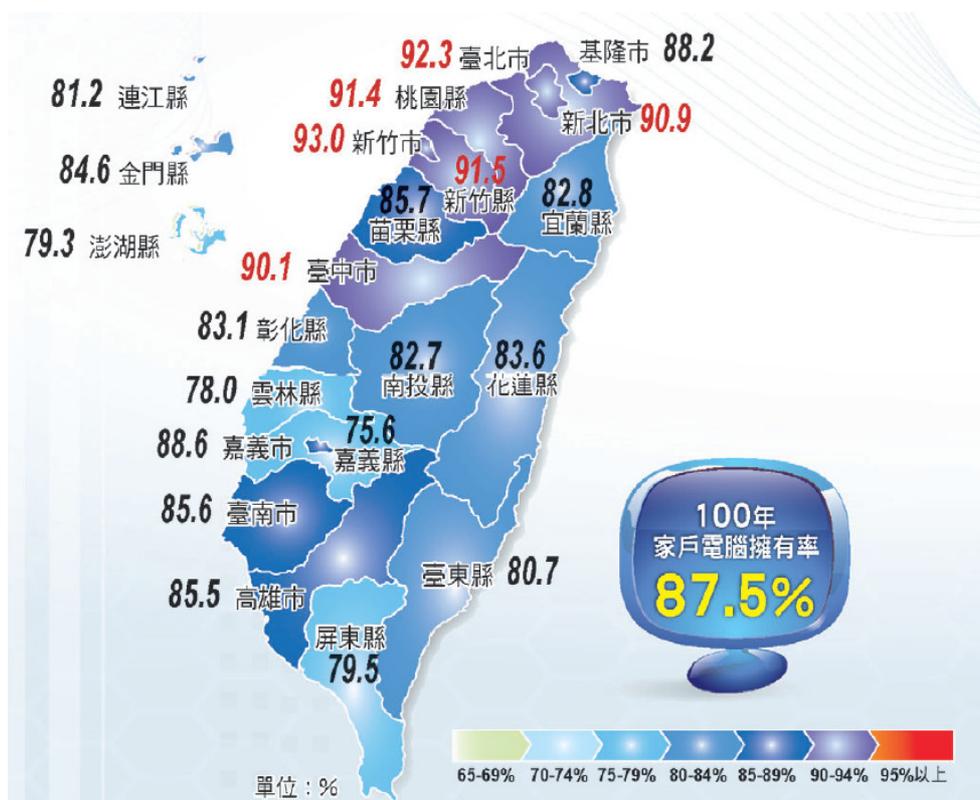


圖19 各縣市電腦擁有率

資料來源：行政院研究發展考核委員會，100年縣市數位機會發展現況。

在衡量數位化上，本研究將聚焦於連網能力的部分研擬指

標。網路服務主要有實體網路與無線網路兩部分。實體網路包括硬體管線的建置，其必須考量網路管線長度、機房數、頻寬流失率等參數，這些參數都將影響家戶連網的意願。無線網路則主要包括 WiFi 無線上網據點建設以及 3G、3.5G 乃至 4G 等行動上網基地台的數量。本研究為確實衡量地區家戶的整體數位化水準，故以「家戶連網率」為指標，將各不同上網方式的連網家戶數皆納入計算，其公式為：

$$\text{具網路連線能力家戶數} / \text{總家戶數}$$

當該數值越高，代表地區的網路建置服務越成熟。

## (七) 教育品質

### 1. 基礎教育（高中職以下師生比）

就公平面角度而言，離島的教育發展應首重基礎教育的品質，故本研究以高中職（含）以下基礎教育的師生比做為衡量指標，表示離島地區的教育發展概況。當師生比越低，往往代表學生所受的教育品質與服務也越佳，其公式如下：

$$\text{高中職以下（含國中小，不含幼稚園）的學生人數} / \text{高中職以下（含國中小，不含幼稚園）的教師人數}$$

### 2. 公共資源（圖書館借閱人次）

普遍教育水準的提升，除仰賴教育體系，社區資源的提供也是關鍵之一。本研究以各離島地區圖書館的每年圖書借閱人次做為指標，衡量圖書館的使用情形。此謂「圖書館」泛指國立級、直轄市級、縣市級以及鄉鎮市區級的所有圖書館。

## (八) 歷史文化推廣及保存

### 歷史文化推廣及保存（藝文活動展演觀賞人次）

離島地區之歷史與文化保存近年逐漸受到重視，且對觀光旅遊、文化教育等面向也極為重要。在軟體方面，藝文活動的舉辦次數將能反映歷史文化的推廣成果，隨著相關活動的舉辦次數提升，將越有機會推廣本地的歷史與文化，另一方面藝文活動的參觀出席人次隱含部分觀光需求。本研究係以文建會「藝文展演活動統計」所公布之活動觀賞人次作為參考指標。

## (九) 環境生態保育

### 1. 廢棄物處理（平均每人每日垃圾清運量）

廢棄物減量為我國主要軸心政策之一，同時也是永續環境的重要參考指標，此外離島廢棄物減量亦可減少運輸成本，可反映實質經濟效益。本研究採用「平均每人每日之垃圾清運量」做為評估指標。其定義為：

$$\text{總垃圾清運量} / (\text{總日數} * \text{清運區期中人口數})$$

其中「清運區期中人口數」指各直轄市政府、省轄市環境保護局及各縣市所轄鄉鎮市公所公告指定清除地區之期末戶籍登記人口數加前期末戶籍登記人口數除以二。

### 2. 資源回收（垃圾回收率）

資源回收率包括巨大垃圾<sup>24</sup>、廚餘<sup>25</sup>以及其他資源等回收<sup>26</sup>再利用率。離島因土地限制，且整體廢棄物量無法滿足單一處理廠的基本營運量，故大多數廢棄物往往運回本島處理，因此每單位的處理成本將比本島高出許多。藉由資源回收等機制可使垃圾減量，一方面有利環境保育，另一方面也可減少運輸或處理成本，提升經濟效益。回收率定義如下：

$$\text{垃圾回收率} = (\text{巨大垃圾回收再利用量} + \text{資源回收量} + \text{廚餘回收量}) / \text{垃圾產生量}, \text{其中垃圾產生量係指} (\text{垃圾清運量} + \text{巨大垃圾回收再利用量} + \text{廚餘回收量} + \text{資源回收量}) \text{之合計。}$$

### 3. 污水處理率

地區污水處理能力包括處理家庭污水與事業廢水之處理。主要包括「公共污水下水道」、「專用污水下水道」以及「建築物污水處理設施」三部分。由於污水處理一直是地方發展中的重要環境議題，藉由處理率的提升，將可避免對河川、海洋等水域造成

<sup>24</sup>依據中華民國環境保護統計年報載明，巨大垃圾定義為：體積龐大之一般廢棄物包括桌椅、櫥櫃、沙發、彈簧床等傢具、腳踏車、修剪庭院之樹枝及裝潢修繕產生的一般廢棄物或經主管機關公告之一般廢棄物等，但不含回收資源垃圾量。

<sup>25</sup>依據中華民國環境保護統計年報載明，廚餘定義為：指經由地方環保單位、社區、學校及機關團體回收之生(堆肥)廚餘及熟(養豬)廚餘之合計，其中生廚餘包括水果類、蔬菜類、園藝類、堅果、殘渣類、硬殼、混合類(指已與熟廚餘混合之有機物)及其他(含已酸臭之熟廚餘、未煮熟之肉品、動物之內臟、或無法分類之有機物)；熟廚餘包括米食類、麵食、豆食、肉、零食(含糖果餅乾)、罐頭、粉狀可食用物、調味類(不含食鹽)。

<sup>26</sup>依據中華民國環境保護統計年報載明，資源回收定義為：指環保單位或社區、學校、機關團體資源回收量之總和，與本署公務統計報表「執行機關資源回收成果統計」總量相等。

污染，也可避免農地與生態綠地的污染。

本研究以整體「污水處理率」作為評估指標，其為「公共污水下水道普及率」、「專用污水下水道普及率」以及「建築物污水處理設施設置率」三者之加總。

#### 四、 指標評估對象與年期

本指標系統評估對象包括金門縣、澎湖縣以及連江縣三個縣級離島，以及蘭嶼鄉、綠島鄉與琉球鄉三個鄉級離島。唯鄉級離島因統計資料有限，故本研究僅以「旅客人數成長率」、「民宿成長率」、「每萬人執業醫事人員數」以及「自來水普及率」等其中四個指標做為評估分析依據。

指標評估期間以 89 年至 99 年為原則，唯各指標因原始統計資料的限制，各指標的起始比較年期將有所調整。

#### 五、 未納入指標

針對本研究，多位相關部會與專家學者等皆熱心提供可行的參考指標，唯實際研究後發現部分指標資料因年期或原始資料不足難以蒐集，或因其數值過高或過低或長期維持不變，導致無法由指標數值或趨勢提供判斷依據或政策意涵，亦或者其政策意涵具爭議性而無法相互比較等。本研究將該類指標彙整如附錄 3 所示，提供後續研究參考。

#### 六、 指標評估機制

由於對離島進行補助之目的，乃在於使離島與本島享有相同的生活品質與發展機會；另一方面亦考量離島具備其獨特性，故難以與一般縣市或全國數據直接進行比較。故本研究採行的指標評估機制，係計算近十年間各離島的指標值，並與彼此相互比較，其次以全國（或本島）的指標值進行輔助分析，評估各指標是否有所改善，以及改善的幅度。

## 第二節 分析結果-縣級離島

### 一、綜合指標

#### (一) 生活水準（平均家戶可支配所得）

表22 平均家戶可支配所得

各縣情形（元）			指標概況	方向
金門縣	89年 755,729	99年 853,480	金門縣的每戶可支配所得雖略低於全國平均，但成長幅度(12.93%)明顯優於全國。	↗
澎湖縣	89年 697,315	99年 827,323	澎湖縣每戶可支配所得十年累計漲幅達18.64%，成長幅度更甚金門縣。	↗
連江縣	92年 1,119,681	98年 1,061,026	連江縣每戶可支配所得為負成長，約-5.24%。雖呈現微幅下降趨勢，但因公務員比例高，薪資所得水準仍明顯優於全國平均。	↘
全國	89年 891,445	99年 889,353	十年來呈現微幅負成長，顯示整體國民近十年生活品質並無大幅改善。	—

資料來源：本研究彙整自行政院主計總處，89年、92年、98年、99年家庭收支調查。

「平均家戶可支配所得」指標乃藉由所得收入水準衡量整體生活品質提升幅度。由該指標顯示，金門縣與澎湖縣在過去的所得實質上偏低，但目前已有大幅改善。而連江縣因縣內公務人員居多，因此平均所得一直處於高水準，可支配所得超過百萬元。

## (二) 滿意度 ( 民眾滿意度 )

表23 民眾滿意度

縣市	項目	
金門縣	滿意	1. 教育文化 2. 治安維護 3. 生活品質
	不滿意	1. 醫療品質 2. 產業發展
澎湖縣	滿意	1. 生活及運動環境 2. 治安維護 3. 觀光旅遊
	不滿意	1. 醫療品質 2. 交通運輸
連江縣	滿意	1. 生活及運動環境 2. 治安維護
	不滿意	1. 交通運輸 2. 社會福利

資料來源：因各滿意度調查樣本、時間與方法皆不相同，本研究將上述資料予以彙整後，並依據實地訪查結論，綜整民眾較為滿意與不滿意之項目，其序號並無次序排列之意。

滿意度指標主要參考資料主要依據各式統計調查、研究與新聞調查結果予以彙整，相關文獻如下表所示：

表24 民眾滿意度參考來源

資料來源	資料年份	細目
官方統計	99	民衆日常使用運具狀況調查
	100	體委會 100 年運動城市調查
	100	社會司社會福利績效考核-100 年考核評比等第
	100	100 年度民衆對金門縣政府施政滿意度調查
	98	澎湖縣政府 98 年度爲民服務滿意度調查報告
研究文獻	95	大陸地區來金門觀光遊客旅遊行爲之研究
	97	金門縣社區大學學生之學習滿意度研究
	98	小三通與金門住民生活需求、滿意度之研究
其他		相關新聞媒體報導資料

由指標可發現離島地區民衆普遍對生活環境與品質的滿意度極高，其次對治安維護也有極爲正面的評價。

在滿意度較差的部分，金門縣以醫療品質排名爲首，主要原因在於目前派駐醫師不足，且輪調快速，在無法長期留任優秀醫

師的情形下，也導致居民與醫生間的醫病關係難以建立或維持。其次金門的就業環境不佳也是民衆不滿意之處，主要原因推測乃大量撤裁軍後，以往倚靠官兵日常消費的相關產業逐漸沒落，使產業結構產生變化產生結構性失業。

澎湖縣較不滿意的部分除了醫療外，則為交通運輸。主要原因在於澎湖觀光旅遊雖發達，但現階段的發展瓶頸主要在於航班班次不足，尤其在旅遊旺季往往一票難求，不只影響觀光業發展，也間接影響當地民衆權益。

交通運輸同樣是連江縣滿意度較差的部分。其因地處偏遠，航空班次有限，加上船運航程稍長且易受季節風所影響，台馬輪計畫亦有所爭議，故為民衆較不滿意之處；其次連江縣居民也多半表示地方社會福利不足。

值得一提的是，目前除官方的全國性調查，在民衆滿意度或施政滿意度調查方面，金門縣政府明顯較其他縣市更為積極，因此相關數據與資料較為充足，故較能掌握滿意度調查的可信度。

### (三) 觀光能量

表25 遊客旅次成長率

各縣情形（人次）			指標概況	方向
金門縣	89年 343,866	99年 684,546	總旅次大幅成長 99.07%。	↗ ↗
澎湖縣	89年 421,221	99年 616,919	澎湖縣旅次成長幅度達 46.46%。	↗
連江縣	89年 39,992	99年 80,930	連江縣成長率 102.37%，為 3 縣市之冠。	↗ ↗

資料來源：99 年度金門縣統計年報；99 年度澎湖縣統計要覽；99 年度連江縣統計年報。

由上述指標總表觀察，三縣市中成長幅度最高的是連江縣，其次為金門縣。

表26 住宿房間數成長率

縣市	各縣情形(家數;房間數)				指標概況	方向
		89年	94年	100年		
金門縣	合法旅館	23家 975間	26家 1169間	22家 1084間	金門縣旅館與民宿房間數無顯著變化，十年來略為負成長，成長率約-4.76%；若以94年為基期，成長率約-4.25%。	↘
	合法民宿	—	27家 136間	81家 357間		
	非法旅館	9家 538間	4家 200間	0家 0間		
	非法民宿	—	—	—		
	總計	1,513間	1,505間	1,441間		
澎湖縣	合法旅館	40家 1,637間	31家 1,517間	47家 2,343間	澎湖縣十年來旅館與民宿房間數成長率達64.77%；若以94年為基期則成長率為59.83%。100年計入非法民宿的影響性不大，若除去非法民宿則五年成長率為57.26%。	↗ ↗
	合法民宿	—	56家 237間	177家 779間		
	非法旅館	19家 435間	18家 382間	10家 237間		
	非法民宿	—	—	11家 55間		
	總計	2,072間	2,136間	3,414間		
連江縣	合法旅館	—	1家 40間	2家 55間	連江縣旅館與民宿房間數與金門縣相同，略呈負成長。成長率約-8.53%。	↘
	合法民宿	—	4家 16間	20家 88間		
	非法旅館	—	15家 304間	12家 236間		
	非法民宿	—	15家 109間	7家 50間		
	總計	—	469間	429間		

註1：註記「—」者，代表無統計資料。

註2：各年度資料皆以12月統計資料為準。

註3：依據交通部觀光局統計方法，未登記民宿房間數以每間民宿4.5房估算之。

註4：由於金門縣與澎湖縣非法民宿資料並不齊全，故成長率的推估可能受到部分非法民宿轉為合法民宿的影響數而有所高估。然考量金門縣與澎湖縣非法民宿數量占整體比例不高，影響數應有限。

資料來源：交通部觀光局，觀光統計月報；交通部觀光局旅館及民宿管理系統。

依據金門縣於94年統計，旅館民宿共57家，其中53家為合法登記；至100年增加為103家，全為合法登記。雖然家數增加，但房間數則由94年的1,505間降為1,441間，略呈負成長。

澎湖縣於94年共105家旅館及民宿，其中87家為合法登記；

至 100 年增加為 245 家，其中 224 家為合法登記。澎湖縣的房間數成長率與觀光旅客人次成長率相似，達 59.83%，旅館與民宿房間數由 2,136 間大幅成長至 3,414 間。

連江縣於 94 年旅館民宿共 35 家，其中僅 5 家為合法登記；至 100 年增為 41 家，22 家為合法登記。雖然連江縣近五年的旅館及民宿家數呈現正成長，但總房間數卻為負成長，由 469 間略降為 429 間，成長率-8.53%。

## 二、 產業輔導

### 就業情形（失業率）

表27 失業率

各縣情形（%）			指標概況	方向
金門縣	94 年 2.4	99 年 2.1	金門失業率大致維持平穩且呈現低失業的情況。	↔
澎湖縣	89 年 1.6	99 年 5.1	澎湖縣失業率十年來明顯上升，目前失業率與全國大致相等。	↘
連江縣	91 年 1.6	99 年 0.6	連江失業率十分低，且有下降趨勢，推測與公務員比例高有關。	↗
全國	89 年 3.2	99 年 5.2	我國失業率長期維持在 3.5% 上下，近年因金融海嘯等危機，致使失業率大幅上升。	↘

註：本指標為反指標。

資料來源：本研究彙整自行政院主計總處，縣市重要指標查詢系統。

失業率可表達整體就業環境，經由失業率變化將可反映經濟發展趨勢。依據觀察，金門縣與連江縣目前的失業率大致平穩，而澎湖的失業率有大幅攀高趨勢，與目前全國失業率相當。必須要注意的是，本指標呈現的是現階段的失業情形。若當地居民在當地無法尋求適當的就業機會，將有可能遷徙至其他地區就業，此將會降低當地的失業率數字，導致失業率被低估，此情形在離島十分普遍。未來應考量採用「潛在失業率估計」等相關研究做為評估指標。

### 三、 交通運輸

#### (一) 交通及通訊支出負荷 ( 交通運輸及通訊支出占可支配所得比率 )

表28 交通運輸及通訊支出占可支配所得比率

各縣情形 (元；%)			指標概況	方向
金門縣	89 年 74,060 9.8	99 年 70,662 8.28	金門縣的每戶運輸及通訊支出較全國平均值略低，趨勢穩定向下。	↗
澎湖縣	89 年 44,236 6.34	99 年 59,984 7.25	澎湖縣的每戶運輸及通訊支出比率雖有成長，但仍是三離島縣市中最底的。	↘
連江縣	92 年 81,109 7.24	98 年 85,551 8.06	支出情形大致與距離成正比，因此連江縣相對支出比率也較高，但仍低於全國平均。	↘
全國	89 年 75,370 8.45	99 年 87,933 9.89	全國交通及通訊支出十年來呈現明顯上升態勢，主要原因在於收入無等幅增長。	↘

註：本指標為反指標。

資料來源：本研究彙整自各縣政府主計處、行政院主計總處，89 年度、99 年度家庭收支調查報告。

交通運輸與通信是離島民衆先天環境上的兩大限制，藉由衡量民衆在運輸及通訊方面的負擔程度，可反映生活水準。由上表所示，金門縣的負擔率呈現下降趨勢，主要原因可能與各項補貼措施有關，而澎湖與連江縣則有小幅上升的趨勢。然綜觀目前各離島縣市的平均每人交通及通訊支出負荷約在 7%至 8.5%之間，低於全國平均值，顯示目前離島地區交通及通訊負擔仍可接受。

必須注意的是本指標僅能反映民衆對於目前交通及通訊服務的負擔能力，無法反映交通運輸需求或服務水準。如臺灣地區因高鐵通車，改變大眾的運輸消費支出習慣，導致交通平均消費負擔增加，但民衆滿意度仍是提升的。

## (二) 交通品質 (接駁航班次 (空運))

表29 接駁航班次 (空運)

各縣情形 (班次; 人次)		指標概況	方向
金門縣	89 年 12,432 902,356	100 年 28,544 2,212,997	近十年金門縣因小三通，導致航班次大幅成長，成長幅度高達 129.6%。若以載客人次觀察，每年載客已達 220 萬人次，成長率 145.25%。 
澎湖縣	89 年 42,110 1,828,861	100 年 36,027 1,995,442	澎湖縣航空接駁班次不升反降，由每年 4 萬 2 千餘次航次下降至 3 萬 6 千餘次，降幅達 14.45%，整體載客人次十年來也僅上升 9.11%。 
連江縣	89 年 3,046 93,409	100 年 6,168 263,678	連江縣近十年班次呈現穩定成長，成長率為 102.5%，達 6 千餘班次。載客人次也由 9 萬成長為 26 萬人次，成長率 182.28%。 

註：本指標主要衡量離島地區交通品質，故航班次計算沒有納入離島間航線班次，包括馬公-七美-望安航線、金門-馬公航線。

資料來源：本研究彙整自交通部民航局，89 年度、100 年度民航統計年報。

航班次增加可提升交通便利性提升程度，也是觀光發展活絡的要件之一。就上表所示，直至 100 年底，航班次數最高者以澎湖縣居首，其次為金門縣。然就趨勢觀察，金門縣因近年開放小三通，航班次大幅成長 129.6%，載客人次也呈倍數成長；而澎湖縣的航班次近十年則呈現下降趨勢，降幅達 14.45%，部分原因在於兩岸三通後的航線產生排擠效應，使班次供給明顯不足，此也對澎湖觀光發展形成阻力；連江縣航班次則呈現穩定成長，載客成長率增加近兩倍，達到 26 萬人次。

#### 四、醫療資源

##### (一) 醫療品質（每萬人病床數、每萬人執業醫事人員數、每位執業醫師服務人口數）

表30 每萬人病床數

各縣情形（床/萬人）			指標概況	方向
金門縣	89年 38.27	99年 27.63	金門縣每萬人病床數呈現下降趨勢，十年約下降 27.8%，主要因戶籍人口大幅增加為 10 萬人所造成，然考量實住僅約 7 萬餘人，下降百分率將略有高估。	↘
澎湖縣	89年 51.73	99年 56.13	澎湖縣每萬人病床數呈現穩定成長，目前與全國平均接近。	↗
連江縣	89年 74.26	99年 49.28	連江縣因裁減軍備等因素，導致 94 年降至 42.35 床/萬人。若以 5 年內趨勢乃微幅上揚。且醫療大樓業已使用，未來仍有上升之趨勢。	↘
全國	89年 56.78	99年 68.61	成長幅度約 20.83%，屬穩定成長。	↗

資料來源：本研究彙整自行政院主計總處，縣市重要指標查詢系統。

每萬人病床數表達醫療體系可入駐的病人數量，也是重要硬體反應指標。若以全國服務水準為基礎，目前各離島顯示仍不及全國標準，僅澎湖縣表現較為優秀。其中金門縣病床數比例下降迅速，部分原因在於醫療服務水準趕不上人口遷入的速度。而連江縣因軍備裁撤，致使病床數比例大幅下降，但經過衛生署與連江縣政府之努力下，仍微幅上揚，100 年新建之醫療大樓正式啓用，改善狀況將更顯著。

表31 每萬人執業醫事人員數

各縣情形(人/萬人)			指標概況	方向
金門縣	89年 35.48	99年 37.49	金門縣職業醫事人員數量微幅上升，成長率僅 5.67%。	--
澎湖縣	89年 60.78	99年 74.39	澎湖縣每萬人醫事人員比例與，成長率 22.39%。	↗
連江縣	89年 90.6	99年 64.36	連江縣因裁減軍備等因素，導致 94 年降至 43.50 人/萬人。若以 5 年內趨勢乃微幅上揚。且醫療大樓業已使用，未來仍有上升之趨勢。	↘
全國	89年 71.47	99年 104.12	全國職業醫事人員比例十年來大幅成長 45.68%，顯示我國醫療品質漸佳。	↗ ↗

資料來源：本研究彙整自行政院主計總處，縣市重要指標查詢系統。

由「每萬人執業醫事人員數」觀察離島地區醫療資源，普遍顯示醫事人員數低於全國平均。最低者為金門縣，每萬人僅 37.49 名執業醫事人員，且近十年來無明顯提升，部分原因在於近年大量戶籍人口成長。其次連江縣雖因大量軍備裁撤，故醫事人員數比例明顯下滑，但經過衛生署與連江縣政府之努力下，仍微幅上揚，100 年新建之醫療大樓正式啓用，改善狀況將更顯著。

表32 每位執業醫師服務人口數

各縣情形(人)			指標概況	方向
金門縣	89年 1,380.31	99年 1,708.14	十年成長率為 23.75%，顯示醫療水準仍待改善。	↘
澎湖縣	89年 860.54	99年 712.63	十年負成長 17.19%，顯示澎湖縣醫療資源相較其他離島地區充裕。	↗
連江縣	89年 420.81	99年 662.93	十年成長率為 57.54%，為離島中成長率最高者，需注意後續發展。	↘ ↘
全國	89年 668.61	99年 523.54	我國十年負成長 21.7%，顯示醫療品質大幅改善。	↗

註：本指標為反指標。

資料來源：本研究彙整自行政院主計總處，縣市重要指標查詢系統。

以服務水準觀察，至 99 年各離島的醫師服務水準仍不及本島。其中較不理想者為金門縣，平均每位醫師服務人數達 1708.14 人；服務水準較佳者為連江縣，每執業醫師服務人數為 662.93 人，與其他離島相比較接近全國平均水準。再從趨勢面觀察，金門縣與連江縣呈現負向趨勢，每醫師服務人數持續攀高，而澎湖

縣表現較為優異，每位醫師服務人數自 860.51 人降為 712.63 人。

## (二) 老人照護（長期照顧、安養機構每工作人員服務老人數）

表33 長期照顧、安養機構每工作人員服務老人數

各縣情形（人）			指標概況	方向
金門縣	89年 5	99年 2.11	金門縣十年來每工作人員照護老人數大幅下降，目前已與全國平均相當。	↖ ↗
澎湖縣	95年 1	99年 2.29	澎湖縣每工作人員照護老人數呈現上升趨勢，目前負擔略高於全國。	↘
連江縣	89年 2	99年 0.9	連江縣每工作人員平均僅照護不到 1 位老人，照護資源相對其他縣市較顯充裕。	↗ ↗
全國	89年 2.69	99年 2.11	由 2.69 降為 2.11 人，顯示我國老人照護呈現穩定提升趨勢。	↗

註：本指標為反指標。

資料來源：本研究彙整自行政院主計總處，縣市重要指標查詢系統。

整體而言，各離島的老人照護服務水準與全國差異不大，每位工作人員服務老人數約在 2 人左右，其中連江縣平均每位工作人員服務不到一位老人，顯示老人照護資源相對充裕。若以趨勢觀察，改善程度最佳者為金門縣與連江縣，反之澎湖縣有負擔提高的趨勢。

## 五、水資源管理

### (一) 自來水供應（自來水普及率、自來水水質抽驗檢驗不合格率）

表34 自來水普及率

各縣情形（%）			指標概況	方向
金門縣	89年 96.6	99年 94.48	我國各地區自來水普及率皆已達 9 成以上。	↘
澎湖縣	89年 92.82	99年 93.15		↗
連江縣	89年 94.64	99年 98.15		↗
全國	89年 90.5	99年 92.33		↗

註：本指標顯示各離島地區供水已達全國標準，故數值較無參考性，為考量評估系統的完整性，本研究仍納入本指標。

資料來源：本研究彙整自行政院主計總處，縣市重要指標查詢系統。

自來水普及率主要反映用水供應量是否足夠。依上表數據顯

示，目前，各離島地區的自來水普及率達 90%以上，甚至達 98%，其普及率甚至高於目前全國平均數值。由於自來水普及率未達 100%的影響因素眾多，主要包括環境限制與經濟效益考量，其餘用戶多以其他方式供水。

表35 自來水水質抽驗檢驗不合格率

各縣情形(%)			指標概況	方向
金門縣	90年 30.33	99年 7.37	金門縣十年來不合格率已大幅下降，但仍需改善。	↗
澎湖縣	89年 10.65	99年 0.32	澎湖縣目前自來水不合格率已與全國相當，顯示水質穩定。	↗ ↗
連江縣	90年 23.6	99年 10.62	連江縣水質改善情況較緩慢，但仍有顯著的成長。	↗
全國	89年 1.15	99年 0.08	至99年不合格率已不到千分之一，顯示我國的高用水品質。	↗

註1：本指標為反指標。

註2：因89年無全國資料，本研究以台灣地區資料替代。

資料來源：本研究彙整自行政院主計總處，縣市重要指標查詢系統。

本指標在於反映用水品質。就上表觀察，用水品質最佳的為澎湖縣，其不合格率十年來大幅下降，目前為 0.32%與全國平均相當，代表合格率近乎百分之百。次佳者為金門縣，不合格率為 7.37%。綜觀三離島縣市，其不合格率皆已有大幅的改善。

## (二) 用水節約管理（每人每日生活用水量）

表36 每人每日生活用水量

各縣情形(公升)			指標概況	方向
金門縣	89年 121	98年 117	金門縣目前每人用水量僅約全國的一半左右，顯示水資源利用情形在掌握中。	↗
澎湖縣	89年 201.73	98年 224	澎湖縣每人用水量略呈現上升趨勢。	↘
連江縣	97年 154	98年 167	連江縣近年用水量成長率較高，對此必須關注其水資源利用情形。	↘
全國	90年 264	99年 259	近10年生活用水量維持穩定。	--

註1：本指標為反指標。

註2：因各自來水廠用水量定義不一，在此統一以「每人每日售水量」做為「每人每日生活用水量」的衡量指標。

資料來源：本研究彙整自經濟部水利署，各項用水統計資料庫；全國資料彙整自台灣自來水公司統計資訊網頁；金門縣89年資料彙整自金門縣自來水廠統計資訊網頁。

每人每日生活用水量因連江縣僅有近年資料，故在此主要自相對水準觀察。由資料顯示，目前我國平均每人每日生活用水量約 259 公升，相較之下除澎湖縣外，金門縣與連江縣都遠低於此值，金門縣更自 92 年達到高峰值的 147 公升後，漸有下降趨勢；而澎湖縣用水情形稍高，但仍維持穩定水準。

## 六、數位化提升

### 網路服務（家戶連網率）

表37 家戶連網率

各縣情形（%）				指標概況	方向
	91 年	93 年	100 年		
金門縣	33.84	65.4	77.5	各離島縣市的家戶連網率皆已達 7 成以上，呈現大幅成長。	↗ ↗
澎湖縣	23.91	55.9	71.4		↗ ↗
連江縣	33.7	49.7	77.0		↗ ↗
全國	45.91	70.7	82.5		↗ ↗

資料來源：行政院研究發展考核委員會，91 年數位落差調查報告、93 年個人/家戶數位落差調查報告、100 年個人家戶數位機會調查報告。

由上表可見各離島縣市的家戶連網率已達 7 成，相較 10 年前普遍約三成的連網率而言，皆呈現倍數成長。另由下圖所示可見各縣市連網率的比較，其顯示離島地區家戶連網率並不亞於其他縣市，顯示網路環境建置已逐漸成熟。

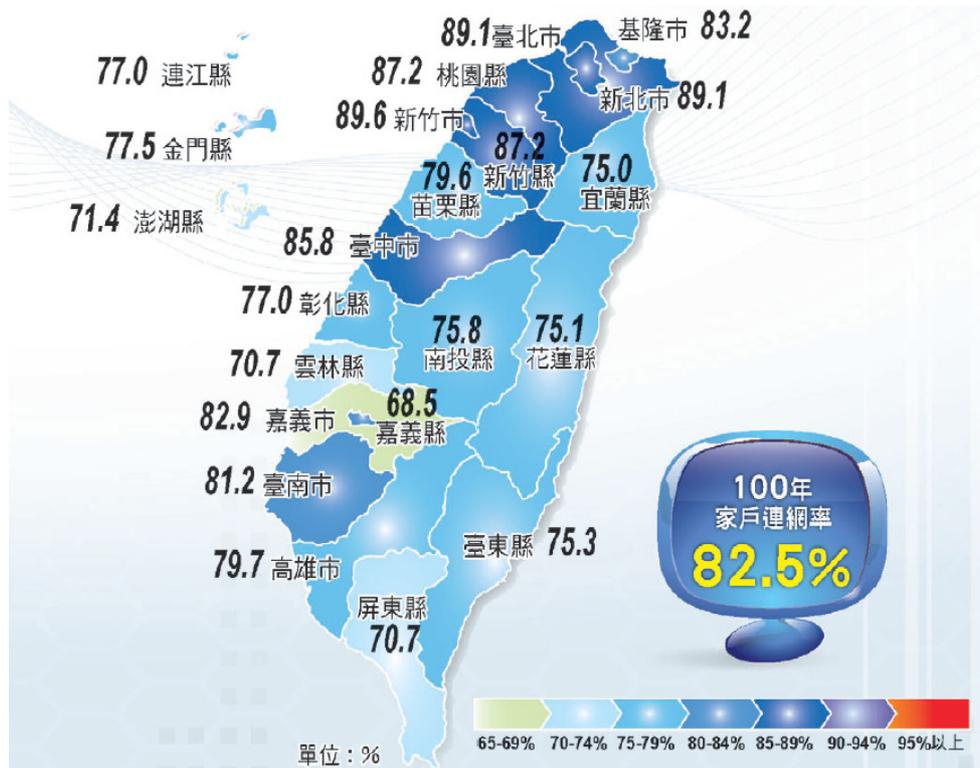


圖20 臺灣各縣市家戶連網率

資料來源：行政院研究發展考核委員會，100年縣市數位機會發展現況報告。

除家戶連網外，個人行動網路連線能力亦是地區連網能力的參考指標。若以行動設備的持有率表達該地區無線網路環境建置情形，如下圖所示，澎湖縣的行動設備持有率達 67%，而金門縣與連江縣都有 63% 以上，顯示離島地區在無線連線部分並不輸一般縣市。

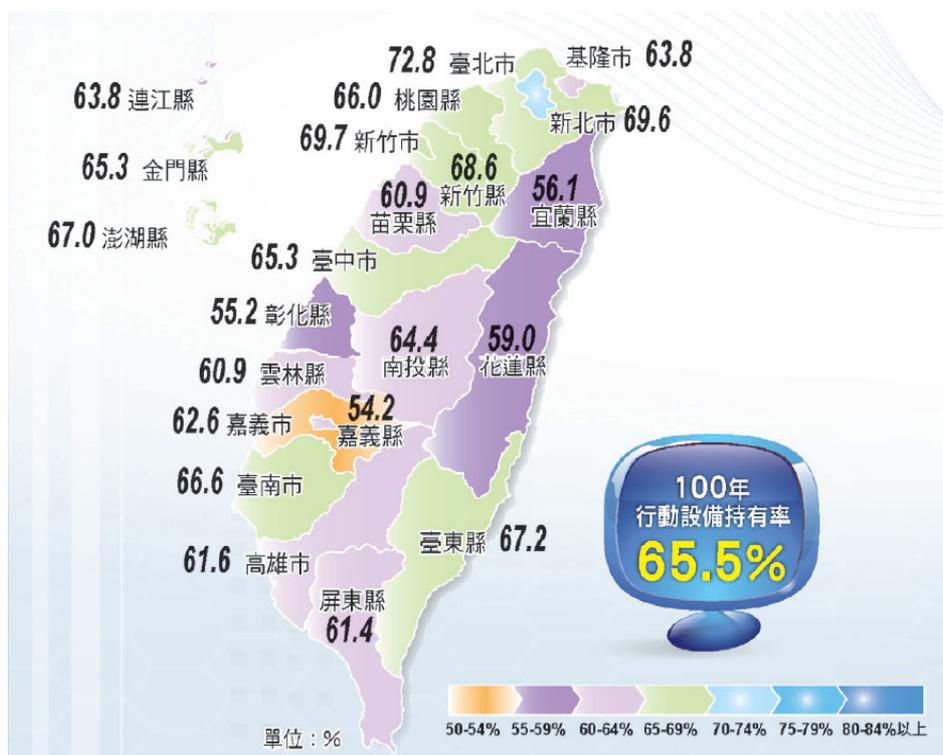


圖21 我國各縣市行動設備持有率

資料來源：行政院研究發展考核委員會，100年縣市數位機會發展現況。

## 七、教育品質

### (一) 基礎教育 (高中職以下師生比)

表38 高中職以下師生比

各縣情形 (學生數/教師數)			指標概況	方向
金門縣	89年 13.64	99年 12.12	金門縣師生比略降為 12.12，但仍遠低於全國平均。	↗
澎湖縣	89年 11.93	99年 9.98	澎湖縣的師生比同樣呈現下降趨勢且遠低於全國平均。	↗
連江縣	89年 6.47	99年 6.19	連江縣的師生比是三離島縣市中最低的，每位教師平均僅教導 6.19 人。	↗
全國	89年 18.27	99年 16.5	全國師生比為下降趨勢，主要為少子化影響。	↗

註：本指標為反指標。

資料來源：本研究彙整自行政院主計總處，縣市重要指標查詢系統。

師生比指「高中職以下 (含國中小，不含幼稚園) 的學生人數 / 高中職以下 (含國中小，不含幼稚園) 的教師人數」，換言之也就是「平均每位教師教導學生數」，為一般反映教學品質之指

標。由於受到全國少子化影響，各地區師生比同樣呈現下滑，唯當師生比下降趨勢過快時，必須思考教育資源是否閒置。

## (二) 公共資源 (圖書館借閱人次)

表39 圖書館借閱人次

各縣情形 (人次)			指標概況	方向
金門縣	94 年 95,647	99 年 99,736	成長率約 4.28%，僅小幅成長。	--
澎湖縣	94 年 43,360	99 年 58,521	成長率為 34.97%，明顯成長。	↗
連江縣	94 年 15,111	99 年 20,920	成長率為 38.44%，明顯成長。	↗
全國	94 年 9,976,332	99 年 15,000,966	五年成長率高達 50.37%。	↗ ↗

資料來源：本研究彙整自台中圖書館，公共圖書館統計系統。

圖書館借閱人次可做為圖書館使用率的替代指標。由上表顯見各離島縣市的成長幅度落後於全國趨勢。其中金門縣成長幅度較低，五年成長率僅 4.28%，而澎湖縣與連江縣皆有 3 成以上的成長幅度。然若以 99 年時的服務水準觀察，目前金門縣與澎湖縣人口皆約 10 萬人左右；而連江縣僅 1 萬人。如此觀察平均服務水準最高者為連江縣，平均每人每年借閱 2 次；其次為金門縣，平均每人每年約借閱 1 次；服務水準最低者為澎湖縣，平均每人每年僅借閱 0.5 次，低於全國平均的每人每年 0.65 次。由於網路資訊技術進步快速，圖書館的資訊查詢功能逐漸式微。如圖書館使用率成長幅度逐年下滑，應進一步思考其潛在需求是否下降。

## 八、 歷史文化推廣及保存

### 歷史文化推廣及保存 (藝文活動展演觀賞人次)

表40 藝文活動展演觀賞人次

各縣情形 (千人次)			指標概況	方向
金門縣	93 年 610	99 年 54	金門藝文活動次數呈現下降趨勢，主要強化在質的改善。	↘ ↘
澎湖縣	93 年 120	99 年 339	澎湖縣藝文活動次數大幅上升，近五年成長一倍左右。	↗ ↗
連江縣	93 年 35	99 年 60	連江縣藝文活動呈現微幅成長。	↗

資料來源：本研究彙整自文建會，99 年度全國各縣市藝文展演活動統計。

於 93 年統計初，金馬澎三縣市共 628 場藝文展演活動，其中金門縣最多為 283 場，其次為澎湖縣 201 場，總計吸引約 77 萬人次。至 99 年金馬澎三縣市舉辦 775 場次藝文展演活動，但其中辦理最多者為澎湖縣的 412 場，其次為金門縣的 206 場。此數字也反映在觀賞人次上，99 年澎湖縣藝文展演活動觀賞人次達 34 萬人次，而金門縣僅 5 萬餘人次，呈現明顯下滑趨勢。



圖22 金門浯島迎城隍活動以及馬祖北竿擺暝文化季

資料來源：金門縣文化局網站；連江縣文化局網站。

## 九、環境生態保育

### (一) 廢棄物處理（平均每人每日垃圾清運量）

表41 平均每人每日垃圾清運量

各縣情形（公斤）			指標概況	方向
金門縣	93 年 0.69	99 年 0.32	金門縣垃圾減量成果有明顯改善，目前每人垃圾清運量為三離島縣市中最低，甚至低於全國平均。	↗
澎湖縣	92 年 0.78	99 年 0.54	澎湖縣垃圾減量同樣成效顯著，已與全國平均相當。	↗
連江縣	93 年 2.2	99 年 0.8	連江縣垃圾減量成效十分顯著，約減少 2/3 的的垃圾量。	↗ ↗
全國	92 年 0.71	99 年 0.48	至 99 年每人垃圾清運量約 0.48 公斤，呈現下降趨勢。	↗

註：本指標為反指標。

資料來源：本研究彙整自行政院主計總處，縣市重要指標查詢系統。

綜觀上表，顯見我國近年垃圾減量政策頗具成效，其中以連江縣垃圾減量效果最卓越，幾近減少約 2/3 的垃圾量。

## (二) 資源回收 ( 垃圾回收率 )

表42 垃圾回收率

各縣情形 (%)			指標概況	方向
金門縣	94 年 25.91	99 年 40.46	金門縣資源回收率近年成長顯著，約有 15% 的成長幅度。	↗ ↗
澎湖縣	94 年 30.57	99 年 44.55	澎湖縣資源回收率近年成長亦十分顯著，成長幅度約 14%。	↗ ↗
連江縣	94 年 41.19	99 年 61.43	連江縣的資源回收率成長幅度為三縣市之冠，顯示相關政策具備成效。	↗ ↗
全國	94 年 28.94	99 年 48.26	我國資源回收率至 99 年已達 48.26%，具有顯著成效。	↗ ↗

註：因廚餘回收量自 92 年起納入統計，巨大垃圾回收再利用量自 94 年起納入統計，故以 94 年做為指標起始年。

資料來源：本研究彙整自行政院環保署，中華民國環境保護統計年報。

以垃圾回收情形觀察，無論全國或各離島地區，回收比率皆有明顯提升。就水準而言，各縣市差異不大，僅連江縣較為突出，回收率達六成。

## (三) 污水處理率

表43 污水處理率

各縣情形 (%)			指標概況	方向
金門縣	92 年 15.0	99 年 26.6	處理率大幅提升，顯示接管成效顯著。	↗
澎湖縣	92 年 0.8	99 年 23.9	澎湖縣處理率增幅為三縣市之冠，目前普及率已接近三成。	↗ ↗
連江縣	92 年 68.4	99 年 82.82	連江縣處理率十分高，甚至已達臺灣都市地區的接管水準。	↗
全國	92 年 19.9	99 年 53.02	全國近年處理率明顯大幅上升。	↗ ↗

資料來源：本研究彙整內政部，92 年、99 年營建統計年報。

污水處理率為都市化的重要指標，也是環境永續指標所關注的焦點。由指標觀察，就水準面連江縣處理率達 83%，明顯高於其他縣市與全國平均值，且仍維持上升趨勢。而金門縣與澎湖縣處理率雖仍不及三成，但近年已呈現明顯成長趨勢。

必須注意的是，澎湖縣的整體污水處理率雖達 23.9%，但幾乎皆為建築物污水處理設施所貢獻，其公共污水下水道的建置與

接管情形仍不盡理想。

### 第三節 指標分析結果-鄉級離島

鄉級離島因統計資料有限，故本研究僅以「旅客人數成長率」、「民宿成長率」、「每萬人執業醫事人員數」以及「自來水普及率」做為評估指標。

#### 一、 旅客人數成長率

表44 旅客人數成長率

各縣情形（人次）			指標概況	方向
綠島鄉	90年 273,518	99年 328,697	綠島旅客人數成長率近幾年有較顯著的成長，增長率約為 20.17%。	↗
蘭嶼鄉	90年 51,766	99年 63,633	蘭嶼旅客人數成長率與綠島相當，增長率約為 22.92%。	↗
琉球鄉	89年 163,239	99年 264,232	琉球鄉旅客人數 10 年來共成長 61.87%，年均成長率約 5%，顯示觀光業成長顯著。	↗ ↗

資料來源：本研究彙整自各離島鄉公所。

旅客人次成長最迅速的是琉球鄉，10 年共成長 61.87%；其次蘭嶼鄉旅客人數成長率與綠島鄉相當。鄉級離島因面積小，環境脆弱，在發展觀光之同時亦需留意維護自然人文資源，避免大量人潮湧入造成環境破壞問題。

## 二、 民宿成長率

表45 民宿成長率

各縣情形（家數）		指標概況	方向	
綠島鄉	92年 合法 10 家	100年 合法 45 家	綠島豐富的生態資源與水岸遊憩活動近年吸引大量國內外旅客，民宿數量也呈現倍數，增長率為 350%，為綠島鄉帶來一定的觀光收益。	↗
蘭嶼鄉	89年 合法 0 家	100年 合法 0 家 非法 87 家	蘭嶼的觀光產業近年成長迅速，優質民宿紛紛崛起，顯示蘭嶼具備相當的優質觀光潛力。	↗ ↗
琉球鄉	95年 合法 0 家 96年 合法 4 家	99年 合法 15 家	琉球鄉豐富的生態資源與水岸遊憩活動近年吸引大量外旅客，近年民宿數量也有明顯成長，近三年約成長三倍。	↗ ↗

資料來源：本研究整理自交通部觀光局旅館業及民宿管理系統。

本研究以民宿數量做為住宿人數的替代指標，故其成長率隱含旅客停駐率的增加，可作為衡量觀光收益成長的指標之一。觀察三鄉級離島，民宿業者皆呈現倍數成長，顯見各鄉級離島富有觀光潛力。其中蘭嶼鄉因原住民保留地等因素，目前無合法登記之民宿。

## 三、 每萬人執業醫事人員數

表46 每萬人執業醫事人員數

各縣情形（人/萬人）		指標概況	方向	
綠島鄉	90年 33.9	99年 35.7	10年來每萬人執業醫事人員數由 33.9 僅略成長至 35.7 人/萬人，成長率約 5%，顯示綠島本身醫療資源成長有限。	--
蘭嶼鄉	90年 60.2	99年 36.6	蘭嶼 10 年來醫事人員數量不增反減，每萬人執業醫事人員數由 60.2 大幅下降至 36.6 人/萬人。若以實際人數觀察，執業醫事人員由 19 人降為 17 人，略微減少，顯示指標數值大幅下降的主要原因為居住人口大幅成長，執業醫事人員數量卻無同步增長。	↘ ↘
琉球鄉	89年 23.5	98/年 32.9	近五年，每萬人執業醫事人員數由 23.5 成長至 32.9 人/萬人。若以實際人數觀察，執業醫事人員人數由 34 人增加到 41 人，成長率約 21%；相較同期間總人口僅成長 4%，顯示琉球鄉的醫療資源已有所改善。	↗

資料來源：本研究整理自各離島鄉公所。

每萬人執業醫事人員數為最直接的醫療資源指標，主要表達地區常態性的醫療軟體供給是否足夠。觀察上表，可見目前各鄉每萬人執業醫事人員數維持在 30 至 40 人左右，明顯低於全國以及各縣市平均數值。然因鄉級離島的人口往往僅以千人計，醫事人員與設備設置涉及效率層面議題，且非本地的醫事人員因進駐意願較低，使其召募更加困難。故除以指標衡量離島本身的醫療能量，也應考量與交通運輸相互配合，運用本島醫療資源予以支援。此外，由於醫事人員僅能提供一般性與常態性醫療服務，對於緊急重大疾病與傷患，仍須緊急醫療後送等機制與管道輔助。

就三鄉級離島觀察，多數醫事人員比例有所增加或持平，僅蘭嶼鄉顯著下降。主要原因是既有醫事人員數量並無提升，但相對服務人口激增所致。

#### 四、自來水普及率

表47 自來水普及率

各縣情形(%)			指標概況	方向
綠島鄉	89年 85.96	100年 70.76	綠島的自來水供水普及率 10 年來略微下降，加上旅客人數的持續成長，目前供水量 1200CMD 仍低於預期適足供水量的 1500CMD。	↘
蘭嶼鄉	90年 21.48	100年 40.56	蘭嶼自來水供水成長緩慢，普及率 10 年來僅提升約 20%，目前 6 成居民仍仰賴山區接水，自來水的質與量仍有相當的改善空間。	↗
琉球鄉	89年 79.92	98年 67.44	自來水普及率由 89 年至 98 年，共下降 12.48%，為下降趨勢，應檢討戶數增加與接管情形。	↘

資料來源：本研究整理自各離島鄉公所；89、90、98 年度台灣自來水公司統計年報。

自來水普及率可衡量地區生活品質，也代表基礎建設的服務水準，尤其對鄉級離島發展觀光而言，其更是遊客數量承載的關鍵數字之一。目前各鄉級離島自來水普及率以綠島鄉較高，普及率達 70.76%。然普及率隨人口增加已有下滑趨勢，且隨著旅客人數逐年增加，供水已見負荷，未來應加強推廣節水措施，甚至考慮旅客總量管制的可能性。蘭嶼鄉雖僅有 40.56% 的普及率，但相較 10 年前已大幅成長。琉球鄉的普及率同樣呈現下降趨勢，為此應特別檢討戶數增加與接管情形。

## 第四節 小結

針對前三小結各離島地區的指標分析，可發覺就整體生活水準而言，各離島的家戶所得、交通運輸、水資源、數位服務以及教育文化水準等各面向平均與 10 年前相比皆有明顯改善，且多數離島民衆皆抱持高度在地認同感與滿意度。

在交通服務方面，雖便利性已大大改善，且費用的負擔性能力仍遠低於全國平均，但逐年增加的觀光人潮已經部分排擠離島本地人民的交通需求，尤以連江縣與蘭嶼鄉較為嚴重，其基本交通需求仍無法滿足。而同樣的情形也發生在澎湖縣與金門縣，因兩岸交通開放導致其國內航線受到嚴重排擠，無法滿足逐年攀升的觀光需求，致使交通因素成爲發展觀光的阻礙之一，部分也造成當地民衆交通上的不便。

現階段各項服務水準中最需加強者應爲醫療品質。就整體數據分析，各離島的醫療軟硬體服務皆不足，某些離島甚有下降趨勢。未來除進一步評估現狀是否滿足當地醫療需求，更必須增加醫師、醫事人員數量，尤以改善醫病關係爲當務之急。由於離島地區醫師較欠缺，多數醫師不願派駐離島，使醫病關係難以建立，也導致民衆對醫療品質的不滿意。此外，依據離島特性不同，應持續拓展並加強緊急後送等機制與管道。而就老人照護而言，目前離島地區的照護能量普遍與全國平均水準相當，未來應當思考依據離島特性，提升離島地區的遠端照護能力。

另針對水資源的使用，近年離島地區的水質水量已逐漸獲得改善，然在鄉級離島地區仍有繼續強化之必要性。然隨著各離島近年逐漸發展觀光策略，水資源上的負擔逐漸加重。如近年琉球鄉與蘭嶼鄉等新興景點旅客人次攀升迅速，建議除應配合相關公共設施、居住服務品質的提升，更應持續評估水資源與能源等之環境承載力，避免超出離島的負荷程度。



## 第四章 離島建設執行成效評估

本章為分析離島建設基金 10 年來之成效，除對各類別具指標之個案進行書面文件分析外，為更深入了解各離島補助計畫實際執行狀況，並安排各離島相關個案計畫之現勘，亦舉辦座談會，邀同有關專家學者及相關機關代表，實地了解計畫執行成效及與基層執行人員直接討論。此外，亦舉辦各離島座談會，聽取地方主管人員之意見，以期有利於評估作業。

### 第一節 個案選取方式與分析重點

#### 一、 個案選取方式

檢討個案之目的為檢視個別計畫具體效果外，其中優良個案可作為日後其他計畫之示範，某些有待探討案例則檢討其形成之背景、執行之過程遭遇問題等面向，以作為未來他案之殷鑒。

歷年離島建設計畫約計 1,500 件，本案透過與經建會及各離島地方政府洽詢與研商方式，擇定具指標性之重點計畫，以案例呈現個別計畫之具體成果(各縣市各類別至少 3 件，類別包括：交通及觀光建設計畫、農業及水資源建設計畫、教育文化及社會福利建設計畫、消防醫療及環保建設計畫)。

為使個案選擇能具有代表性，本計畫以下列方式挑選個案：

#### **(一) 參考經建會之離島建設基金補助計畫過往年度執行情形檢討報告**

行政院經濟建設委員會為離島建設基金之主管機關，對於歷年離島建設計畫以「離島建設基金補助計畫管考作業要點」進行考評，評定其優劣良窳。因此本案參考「離島建設基金補助計畫管考作業要點」之評分等第，作為挑選個案之依據。

#### **(二) 商請各離島地方政府提供指標個案**

離島各地方政府為離島建設補助計畫之執行者，相當了解離島建設計畫執行與成效。因此本計畫與各離島縣政府聯繫，商請地方政府提供適當案例。

### **(三) 透過蒐集相關網站資訊以及電詢方式**

離島各項補助計畫之服務對象乃離島居民，對於建設成效是否良好，離島居民感受最深切也最直接，因此實際了解離島居民之想法至關重要。本計畫透過蒐集相關網站資訊方式，間接了解當地意見領袖以及民衆想法，並擇選民衆感受強且影響深遠的指標性個案。

依據以上選取個案的方式，初步選取各縣市分析個案如下表所示，目前大部分資料已蒐集完畢，但少部分個案受限於中央主管部會與地方資料不完整，而難以進行完整之重點分析。

## **二、 個案分析重點**

由於個案分析目的在於透過檢視個別計畫具體效果外，其中優良個案可作為日後其他計畫之示範。是故個案的提案構想是否符合離島建設基金補助精神、符合永續發展方針、個案執行過程與結果是否達到預期的成效均為個案分析的重點。

而待探討的案例方面，透過個案研析其原預期成果及執行過程，了解其不完善的原因，以作為他案的重要參考，避免重蹈覆轍。

表48 澎湖縣個案分析選取一覽表

類別	年度	計畫名稱	金額(千元)
交通及觀光建設計畫	95	興建行駛馬公—望安—七美—高雄之350 總噸級客貨交通船	40,000
	95-99	推動澎湖友善環境計畫暨提升觀光產業專業人員計畫	7,400
	98	澎湖自行車道路網開發計畫	40,000
農業及水資源建設計畫	97-99	澎湖縣海洋生態與漁業資源保育與經營管理計畫	47,000
	95-99	澎湖特作產銷輔導計畫	10,900
	98-99	「澎湖休憩園區」開闢計畫	53,000
	90	澎湖地區水資源後續開發工程	200,000
	92-98	澎湖縣自來水公司尚未接管之簡易飲水設施及營運改善計畫	136,030
教育文化及社會福利建設計畫	93-99	設置「澎湖生活博物館」核心館計畫(含其他細部計畫)	328,000
	90-95	澎湖縣馬公市中央街文化風貌特定區保存計畫(含細部計畫)	79,200
	95	七美鄉雙心石滬保存計畫	2,000
消防醫療及環保建設計畫	96-97	節約淡水資源、充實本縣離島消防救災水源計畫	15,538
	92-96	建立澎湖緊急醫療救護計畫	44,510
	97-99	離島居民生活廢棄物後送及資源永續再利用計畫	50,000

表49 金門縣個案分析選取一覽表

類別	年度	計畫名稱	核定金額 (仟元)
交通及觀光建設計畫	96-99	公共車船系統改善計畫	5,8950
	97	觀光產業發展優質化計畫	6,000
	99	獅山砲陣地轉化為榴砲主題軍事園區轉化工程計畫	20,000
農業及水資源建設計畫	96-99	高粱酒糟再利用的優質牛肉輔導計畫	149,739
	96-98	金門縣鱒魚資源調查與復育計畫	2,200
	98	水資源再利用計畫	2,000
	95-99	綠色浯島生態家園計畫	91,850
	95-99	金門縣安全農業計畫	68,000
教育文化及社會福利建設計畫	96-99	金門地區鼓勵教師從事教學研究及交流進修計畫	9,000
	95-99	維護傳統建築風貌獎助計畫	200,000
	97	金門縣政府古蹟歷史建築修復專業從業人員培訓班	1,800
	98	「文化金門全記錄」第二輯	4,950
	92-94	身心障礙福利機構興建計畫	100,020
消防醫療及環保建設計畫	97	充實離島消防救災水源，節約淡水資源計畫--設置料羅碼頭海水消防栓救災系統	10,390
	98	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
	97-98	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」	67,600

表50 連江縣個案分析選取一覽表

類別	年度	計畫名稱	核定金額 (仟元)
交通及觀光建設計畫	96-99	點召馬祖戰士攜家帶眷重返前線套裝遊程推廣計畫	5,000
	94-99	連江離島冬季對外交通改善計畫	57,700
	92-99	公有船舶維修改善計畫	188,160
農業及水資源建設計畫	95-96	馬祖地區高冷蔬菜產銷輔導計畫	6,000
	97-99	馬祖地區蔬菜產銷及輔導加工計畫	3,900
	95-98	加強馬祖地區漁業推廣及產銷發展計畫	15,400
	91-96	馬祖地區公共給水計畫	127,000
	96-99	營造島嶼公園—馬祖珍稀植物保育及優質景觀發展計畫	105,000
91、94	馬祖地區海堤改善計畫	23,000	
教育文化及社會福利建設計畫	98-99	馬祖節慶文化行銷計畫	8,000
	97-99	海洋學校特色教學推行計畫	4,800
	98-99	推動與台灣離島教學交流計畫	4,000
	92	馬祖民俗文物館內部軟體展示空間計畫	14,880
消防醫療及環保建設計畫	92-99	強化醫療服務功能及提昇醫療服務品質，縮短城鄉醫療差距	80,907
	97-99	離島地區全民緊急救護、救溺等救災技能訓練與人才培育計畫	2,450
	98-99	垃圾運往台灣處理計畫	20,000

表51 屏東縣個案分析選取一覽表

類別	年度	計畫名稱	核定金額 (千元)
交通及觀光建設計畫	97-98	2009 小琉球島嶼結婚行銷活動計畫	1,850
	95-99	琉球鄉在籍居民票價補貼	45,000
	96	琉球鄉光纖管道及無線網路建置計畫	1,000
	95-98	琉球鄉閒置軍事設施再利用計畫	15,000
	91	屏東縣琉球鄉建造第二艘公有交通船	83,000
	98	低耗能輕污染大眾運輸接駁工具運輸	78640
農業及水資源建設計畫	96-97	屏東縣琉球鄉海域生態資源保育、復育監測計畫	6000
	98	小琉球生物資源調查與圖鑑製作計畫	500
	95-98	琉球鄉休閒漁業發展與生態資源保育經營管理計畫	14,000
教育文化及社會福利建設計畫	94	琉球鄉公所辦公廳舍興建計畫	62,000
	93-94	琉球鄉喪葬設施改善計畫	35,157
	96-98	琉球鄉自然資源永續利用－喪葬設備及殯葬文化改善計劃工程	41,000
消防醫療及環保建設計畫	95-99	度琉球鄉垃圾全分類零廢棄資源回收轉運處理暨海岸清潔計畫	48,444
	98	98-打造琉球鄉為全國環保示範區－環保民宿推動計畫	1,000
	98	98 年度琉球鄉生態交通系統規劃	2,000

表52 臺東縣個案分析選取一覽表

類別	年度	計畫名稱	核定金額 (千元)
交通及觀光建設計畫	97-98	綠島永續生態度假休閒遊程創新推廣計畫－在地執行計畫	6,900
	92-99	綠島休閒渡假觀光巴士發展計畫	16,230
	93-94	綠島鄉梅花鹿生態保護區各項建設工程計畫	15,000
	93-94	綠島鄉玻璃遊艇更新發展計畫	20,000
	94	蘭嶼鄉天池、青青草原觀光遊憩區及測候站觀光停車場興建工程計畫	8,500
農業及水資源建設計畫	96-99	復育蘭嶼蝴蝶蘭及回歸山林資源永續利用計畫	9,063
	95-99	綠島生態資源維護計畫	8,148
	92-93	蘭嶼鄉朗島漁港擴建工程計畫	53,580
教育文化及社會福利建設計畫	90-99	蘭嶼鄉物資平價供應中心營運計畫	50,025
	99	綠島鄉立圖書館空間及營運改善計畫	1,900
	92-95	蘭嶼鄉傳統舊部落文化(半地下屋)保存暨經營管理計畫	12,400
	98	公館國小擴充再生能源發電設備計畫	6,000
	96-98	傳統港澳生態修建、船屋整建與祭儀場地復育計畫	3,000
消防醫療及環保建設計畫	95-99	綠島鄉衛生所提升醫療品質計畫	17,720
	98	綠島鄉中南寮聚落污水自然淨化工程	10,000
	98	綠島節水及污水回收整體規劃示範計畫	1,500
	92-99	綠島鄉及蘭嶼鄉飲用水品質監測計畫	15,510

## 第二節 各離島縣之個案分析

### 一、澎湖縣

#### (一) 具效益之個案

##### 1. 交通及觀光建設

(1) 興建行駛馬公—望安—七美—高雄之 350 總噸級客貨交通船執行

A. 計畫內容重點：離島建設基金於 95 年補助 4,000 萬元供興建 350 噸鋁合金船，替代恆安壹號交通船，以解決夏天旅客大量湧入時輸運旅客；且冬季因風浪過大時，可以穩定行駛維持交通；藉其耐海性能優異可提升乘船舒適度及離島交通運輸能力，以縮小城鄉交通便利性的差距。

B. 預期效益：

a. 「興建行駛馬公—望安—七美—高雄之 350 總噸級客貨交通船」一艘，增加座位、增加船速，解決現有運輸數量不足情形。

b. 增加船舶噸位及耐浪設計，可減少冬季停航次數，使居民聯外交通保持暢通。

c. 提供安全、便捷、舒適大眾交通運輸工具，增加乘客舒適度、滿意度，大幅提升服務品質，結合觀光推展活動，吸引客源，增加載客率，降低虧損並藉此帶動觀光商機。

C. 執行成效：「興建行駛馬公—望安—七美—高雄之 350 總噸級客貨交通船」一艘，增加座位、增加船速，解決現有運輸數量不足情形。

D. 值得借鏡之處：七美與望安為離島中之離島，由於空運載客貨量有限，主要運輸仍以海運為主，然原先行駛於航線之恆安壹號已屆齡使用年限，本計畫為維持馬公與望安、七美間之客貨運，更提供安全、便捷、舒適大眾交通運輸工具，大幅提升服務品質，結合觀光推展活動，吸引客源，帶動當地產業之發展。

##### (2) 推動澎湖友善環境計畫暨提升觀光產業專業人員計畫

A. 計畫內容重點：本計畫於 95-99 年度由離島建設基金補助 740 萬元。觀光為澎湖縣產業發展的主軸之一，所有旅遊產業包括交通運輸、旅館、民宿、餐飲、文物特產、旅行業、解說等業界所提供的第一線直接支援服務，都是給遊客最直接的印象。因此為加強旅客第一印象與營造友善環境，使旅客遊

覽天數增加，便為觀旅產業發展之重要因素之一。

**B. 預期效益：**

- a. 澎湖旅遊文宣，透過各行銷管道廣發。
- b. 產業人才專業培訓。
- c. 創造優質旅遊環境。

**C. 執行成效：**

- a. 辦理澎湖迎賓月活動，整合旅遊產業與民衆，共同推動澎湖縣迎賓月活動，逐步提升旅遊服務品質。
- b. 辦理澎湖縣旅遊解說員認證測驗，認證出初階解說員 5 名、外語解說員 1 名。
- c. 編印製多語澎湖旅遊生活地圖，並加強製作旅遊網站電子地圖，建構完善旅遊資訊站體系。

**D. 值得借鏡之處：**

- a. 文宣品製作藉由澎湖灣故事園區之設計，經由隨手信物的小贈品，使旅客到訪增加回憶及留念感動，提升再訪率。
- b. 接待來自台灣、大陸媒體旅遊業界及國際郵輪的到訪，提升澎湖縣更寬更廣的能見度。
- c. 透過專業訓練提升澎湖縣觀光業界從業人員的專業能力及拓展國際視野，激發競爭力。
- d. 整體計畫的串聯，表達澎湖縣以觀光立縣為主軸，經由熱情之創意及軟實力充實，呈現特有的觀光品味及離島風情。

## **2. 農業及水資源建設**

### **(1) 澎湖地區水資源後續開發工程**

**A. 計畫內容重點：**為維護澎湖縣水源供給穩定，90 年由離島建設基金補助兩億元進行水資源開發工程，以確保當地居民或外來遊客用水無虞。

**B. 預期成效：**「增加成功、興仁水庫集水面積工程」、「雨水截流工程」、「水庫周邊改善工程」，94 年 7 月陸續完成，估計每年可增加水庫進水量約 40 萬噸。

**C. 執行成效：**

- a. 「增加成功、興仁水庫集水面積工程-土木工程」：興建貯水池、截水溝、引水道、聯外道路等。
- b. 「增加成功、興仁水庫集水面積工程-機電管線工程」：裝設

機電及抽水設備、鋪設輸水管道等。

- c. 「水庫周邊改善工程」：辦理集水區水源涵養設施、蓄水區安全圍籬、引水溝興（修）建等。
- d. 「水庫周邊引水整理工程」：辦理集水區引水溝新建、水源涵養設施等。

D. 值得借鏡之處：離島地區由於地形不易涵養水源，因此用水問題長期為施政者所關注。且一直以來澎湖皆有相當之觀光人數，因此本計畫進行現有水庫之增加水庫蓄水量，以確保當地居民與遊客基本用水無虞。

## **(2) 澎湖縣海洋生態與漁業資源保育與經營管理計畫**

A. 計畫內容重點：本計畫於 97-99 年補助 4,700 萬元，以發展及保育當地漁業資源，並打擊非法捕撈，達成永續利用之目的。

B. 預期效益：

- a. 強化沿近海漁業作業秩序，減輕漁業資源過度捕撈之壓力，使漁業資源得以生生不息。
- b. 打擊不肖漁民非法電、毒、炸魚，維護漁業資源永續利用，並有效杜絕海洋亂象。
- c. 魚、貝、介類種苗放流，增殖漁業資源，提高沿近海漁業生產力。
- d. 清除海底廢棄網具，活化海洋生態環境，還給魚兒一個可以安心棲息生長的空間。

C. 執行成效：

- a. 97-99 年內共計放流並培育黃錫鯛、黑鯛、嘉鱻、石斑魚、青嘴龍占、花軟唇石鱸、斑節蝦、沙蝦、沙蟹、九孔、銀塔鐘螺、鳳螺、紫菜苗等水產種苗共計 1,180 萬餘尾(粒)。
- b. 至 99 年 11 月止，於馬公青灣外海域施放珊瑚礁植栽礁體 100 組，計移植及培育珊瑚株 5,000 株。目前已有魚群聚集，形成漁場，並委請海洋生物研究中心進行移植存活率調查，珊瑚存活率達 78.8%。
- c. 辦理海膽等海洋物種養殖實務班 1 次，至各養殖戶辦理養殖技術輔導 7 次，指導養殖方式改良、疾病治療與預防，減少養殖戶損失。
- d. 辦理放流次數 26 次，機關學校種苗放流及海洋資源保育宣導活動 11 次，共計 1,080 人參加。並進行物種資源回捕量

及效益調查，有效提升澎湖沿近海漁業資源量，增進漁民收益。

- e. 辦理保育宣導活動 5 次以上，加強民衆對保育之認識。辦理各海域及重要保育棲地巡邏保護工作 90 次，以避免干擾野生動物及破壞自然景觀。委託澎湖海洋生物研究中心辦理海龜救傷收容分析計畫 1 式。完成委託辦理「岐頭海草區海筆生態、資源量基礎調查」。辦理野生動物救傷及相關資料蒐集工作。辦理遊艇及民宿導遊業者生態保育研習活動 1 場以上。配合澎湖區漁會各項集會活動，加強宣導在漁撈作業時如何處理混獲鯨豚教育宣導 5 場。
- f. 「澎湖縣聯合取締非法捕魚小組」加強取締非法捕魚工作 15 件。辦理下鄉、深入社區之漁業資源保育宣導工作 10 次。持續辦理清除澎湖縣珊瑚礁區、人工魚礁區之廢棄網具共 8000 公尺。委託研究調查澎湖珊瑚礁保育貝類族群量調查之研究、委託研究調查澎湖近海底棲魚類群聚分析之研究、委託研究調查遠海梭子蟹生態及資源量調查之研究、委託研究調查澎湖海草區基礎生態調查之研究，作為日後制訂合理利用漁業資源，與漁業資源保育之相關規範，為漁業資源之永續利用奠定基礎。成立「澎湖海洋生態保育教育宣導工作隊」，辦理澎湖各國中、國小，期漁業資源保育觀念能從小開始紮根，並有效杜絕海洋亂象，宣導次數 30 次以上。輔導社區地方居民成立自主性漁業管理組織，自主管理當地社區之漁業資源，並輔導協助訂定作業公約。

D. 值得借鏡之處：晚近沿岸漁業由於過度撈捕造成漁業資源之枯竭，97 年 2 月時澎湖沿海附近更爆發嚴重寒害，更是打擊當地漁業從事者。因此本計畫為恢復沿海漁業資源，除進行魚苗育種與放流外，更持續打擊非法捕撈保護當地漁業資源，並宣傳與教育當地孩童，使當地孩童從小養成資源保育之觀念；並積極以生態永續的觀念與做法經營當地之漁業資源。

### (3) 澎湖特作產銷輔導計畫

A. 計畫內容重點：本計畫於 96-99 年由離島建設基金補助 1,090 萬元。澎湖縣民生須用蔬果大多仰賴台灣供應，近年來因物價、油價上漲，未來蔬果供應勢必更受衝擊，亟須提高糧食自給率，穩定蔬菜供應量，達成縣內需求自給自足之目標。

B. 預期效益：

- a. 剷除銀合歡 20 公頃後進行復耕，以促進農地活化利用，提

高縣內民生須用蔬菜自給率，年產量增加 100 公噸（20 公噸\*2.5 噸\*2 期），同時減少全球糧荒的衝擊。

- b. 解決銀合歡蔓延危害生態平衡問題，並善用銀合歡廢棄物製作有機堆肥，促使資源再利用，並解決肥料高漲問題。
- c. 響應「安全農業」政策，鼓勵栽種有機農產品 6 公頃，並申請驗證。
- d. 推廣澎湖特作（風茹、仙人掌）面積約 4 公頃，解決市場供不應求情形，並提供失業人口投入生產、開創就業機會。
- e. 增設冷藏倉儲貨運設施：提升農產品附加價值，確保品質、延長產品時間、調節數量及產期。
- f. 輔導辦理農特產品之促銷推廣活動，建立澎湖農特產品品牌，增加農民收益。

C. 執行成效：

- a. 辦理農特產品展示（售）促銷活動。
- b. 農作物栽培管理暨有機肥製作教育研習。
- c. 補助農民赴台觀摩研習及參展。
- d. 受理農業設施及資材補助申請與核發。

D. 值得借鏡之處：澎湖地區多數蔬果須由台灣本島運補，但晚近因原物料上漲，勢必影響當地蔬果價格。因此本計畫補助藉由資材及教育訓練，改善當地生產環境及更新栽培技術，以達成部分農特產自給自足穩定當地農產市場價格之目標。並降低受補助農民之經營成本，以增加農民收入，強化當地農民跟進之誘因。

**(4) 自來水公司尚未接管之簡易飲水設施及營運改善計畫**

A. 計畫內容重點：本計畫為 92-98 年由離島建設基金補助共補助 1 億 3 千 6 百萬元。目的為紓解澎湖縣離島簡易飲水水源不足及地下井水鹽化之窘境，除汰換簡易自來水老舊管線，改善飲用水品質外，亦開發海水淡化廠，以維持澎湖地區基本用水需求。

B. 預期成效：

- a. 提供澎湖縣離島簡易自來水正常營運管理，提高供水品質，保障離島居民生活飲水安全。
- b. 汰換自來水管老舊管線，減少水資源浪費。

C. 執行成效：

- a. 辦理馬公市虎井、桶盤之海水淡化廠營運管及維修。
  - b. 辦理望安鄉花嶼村海水淡化廠營運管及維修。
  - c. 辦理馬公市山水里部分自來水管線汰換。
  - d. 辦理馬公市虎井、桶盤之海水淡化廠設備更新。
  - e. 辦理馬公市烏崁里水管管線汰換工程計畫。
  - f. 提供澎湖離島地區正常用水，計有虎井里 669 人、桶盤里 295 人受益、花嶼村 341 人、西平村 100 人受益。
- D. 值得借鏡之處：桶盤、虎井等地為離島中之離島，用水來源與維持又較馬公、西嶼等澎湖本島更嚴苛，因此本計畫不僅更新當地自來水管線，亦補助海水淡化廠之營運，確保當地擁有最基本之民生用水量與水質。

### (5) 「澎湖休憩園區」開闢計畫

- A. 計畫內容重點：本計畫為 98-99 由離島建設基金補助 5,300 萬元。目的為建構出具有澎湖縣縣級之都會休憩園區，並兼具生態保護與觀光遊憩等多功能之大型園區，提供民衆與遊客能悠閒地體驗澎湖地區豐富的自然生態景觀與遊憩的新據點。
- B. 預期成效：
- a. 形塑園區整體景觀風貌，創造主題性休憩園區，設置觀光新據點以提升澎湖觀光資源及內涵。
  - b. 導入多元化遊憩活動，提供居民休閒、運動及休憩空間。
  - c. 提升澎湖地區綠容積及污水淨化功能，改善地區微氣候環境。
- C. 執行成效：
- a. 縣民與遊客體驗園區，每年約 60 萬人次以上。
  - b. 為澎湖縣民日常休憩、水源養護示範、環境教育暨生命教學、業觀光旅遊基地。
- D. 值得借鏡之處：澎湖休憩園區原為農漁局之菜園苗圃，近年來響應以觀光為基礎之產業發展，將菜園苗圃打造為大型休憩園區，並兼具生態保育與提供居民休閒運動之場所，亦間接提升當地生活品質。

## 3. 教育文化及社會福利建設

### (1) 設置「澎湖生活博物館」核心館計畫（含其他細部計畫）

- A. 計畫內容重點：澎湖生活博物館主體建物包含館藏軟硬體設計與設施，在 93-99 年間離島建設基金共補助 3 億 2,800 萬元。過去藉陳列館、類博物館、遊客中心供民衆了解澎湖風情，但對於澎湖文化的傳承與文化資產的保存與推廣，仍無法提供文化系統性的效能，故興建澎湖生活博物館，整合地方特色館建構博物館網絡，蒐羅研究地方文物，發揮博物館教育功能，做好文化資產維護及保存工作，列爲澎湖縣重大施政計畫。
- B. 預期成效：
- a. 澎湖生活博物館完成建館，開館營運，發揮博物館功能。
  - b. 提升澎湖縣博物館人力素質。
- C. 執行成效：
- a. 99 年票箱收入 190.4 萬元，入館人數 68,312 人。
  - b. 576 次場地申請；其中學校及社團辦理夏令營共 14 次。
  - c. 95 年度起，申請經費與國內博物館學系合作，安排博物館相關課程與人才培訓，共計 133 人完成專業培訓課程。
  - d. 共整理 7,000 餘件文物。
- D. 值得借鏡之處：澎湖生活博物館爲整合當地文物，並透過系統性的專業人才培訓計畫，提升地方文化館從業人員的素質，以這些在地成員爲基礎，讓博物館在社區之聯繫、文化產業行銷、展覽規劃與佈展及文物維護等訓練的累積與提升，以利於發揚與保存澎湖地方文化。

## (2) 澎湖縣馬公市中央街文化風貌特定區保存計畫

- A. 計畫內容重點：本計畫爲 90-95 年期，離島建設基金共補助 7,920 萬元。由於中央街是澎湖開發最早的市街，爲保存此一古街巷，爲具體規範街內建築設計原則及空間特質，進而保存中央街古街巷空間原有尺度、重塑建物古樸風貌、改善居民生活環境品質。
- B. 預期效益：
- a. 「中央街風貌保存區」，於 89 年由內政部審議通過將中央街區劃定爲「歷史風貌特定專用區」，並在文建會協助下由 90-95 年度離島建設基金中補助經費，獎勵中央街地區老舊店屋辦理整建，全區分期進行街屋整建，同時在街巷進行景觀塑造、環境改善。於 92 年度也獲內政部「新故鄉社區營造－社區風貌營造計畫」補助經費，配合中央街整建工程進行景觀塑造，爲古市街更新再利用提供新契機。並辦

理中央街老舊店屋整建獎勵及週邊整體古樸風貌重塑委託規劃設計工作。

- b. 文物展示館軟硬體規劃工程方面：爲了配合「第一街」的整體風貌保存及文化觀光發展，縣府協調港指部遷移，將原址保存並發展爲文物展示館，以一級古蹟天后宮爲中心，發展成爲全國深具特色的文化資產保存地區。
- c. 社區總體營造方面：進行生活文化的採集與延續、在地產業的振興與推廣、社區中心與廣場的興建、再生計畫的行動手冊。

C. 執行成效：

- a. 完成 41 戶老舊店屋整建。
- b. 完成中央街自二十世紀初以來之生活文化採集，包括建築特色、歷史文物、商業活動及口述歷史等。
- c. 完成編印中央街生活文化採集報告書、宣傳紀錄片光碟、媽供旅遊手札與產品創意工坊等。

D. 值得借鏡之處：中央街爲澎湖最早開發之市區街道，因此本計畫爲保存中央街古街巷並重塑建物古樸風貌，除發展成爲深具特色的文化資產保存地區外，透過各項街巷改造、社區總體營造與建物再利用等建設計畫，改善中央街地區居民生活環境品質並帶來可觀的觀光旅遊商機。

#### 4. 消防醫療及環保建設

##### (1) 節約淡水資源、充實本縣離島消防救災水源計畫

- A. 計畫內容重點：本計畫於 96-97 年由離島建設基金補助 1,553 萬元。爲保障漁民財產生命安全及因應地方漁民與各級民代要求，澎湖縣利用海水救災，節約淡水之使用，於船舶數量較多之漁港及民宿聚集區，規劃設立海水消防栓救災系統，以防護碼頭漁船之消防安全，並積極規劃普及消防栓之設置，以提供離島地區自主性救災裝備。
- B. 預期效益：設置「海水消防栓救災系統」以海水做爲輔助性消防救災水源，提供經常性、持續性、自主性救災裝備，可擷節淡水使用，並可維護漁港船舶及臨近建築物消防安全。
- C. 執行成效：辦理新設內垵漁港海水消防栓 1 處（埋設海水管線 480 公尺，設置海水消防栓箱 7 只）、既設吉貝漁港海水消防栓救災系統管線延伸（埋設海水管線 850 公尺，設置海水消防栓箱 5 只）。
- D. 值得借鏡之處：由於西嶼鄉內垵漁港大型漁船停靠頻繁之漁

港，港內停泊船隻衆多，但當地卻缺乏消防水源，儘管有跨海大橋與馬公、白沙等地相連，但從馬公行駛消防車須半小時以上車程，可謂緩不濟急。因此於當地設立海水消防栓，不僅可加快火災救援時效，搶救漁民生命財產安全，對缺乏淡水資源之澎湖，也不失為節省資源，經濟實惠之作法。

## (2) 離島居民生活廢棄物後送及資源永續再利用計畫

A. 計畫內容重點：本計畫於 97-99 年由離島建設基金補助 5,000 萬元。澎湖縣以觀光發展為重點產業，在吸引觀光人潮同時，對民衆生活環境亦產生相對衝擊，造成用水及用電的大量需求，同時也形成垃圾量的劇增。由於位居離島，如何將垃圾妥善處理，不致造成環境危害，解決澎湖縣民衆生活基本需求，降低土地負擔，讓資源永續利用，以利營造經濟發展與環境保護同時向上之環境。

B. 預期效益：

- a. 衛生掩埋場為環保鄰避設施，澎湖縣 96 年底計 14 座，除本島 5 座外(馬公市、湖西鄉、白沙鄉各 1 座，西嶼鄉 2 座)，分散於各離島，本計畫採分階段執行，初期以馬公市為主，預計 97 年封閉 2 座衛生掩埋場(虎井或西嶼、鎖港)，使衛生掩埋場數降至 12 座，綜合處理園區完工後，各掩埋場依使用情形屆滿封閉或轉型為天災應變暫置場，衛生掩埋場數至少降至 8 座(白沙離島 3 座、望安 4 座、七美 1 座)以下。
- b. 廚餘回收量提升為 3,600 公噸/年，製成有機土壤改物 900 公噸/年。
- c. 廢家具回收再生利用 1,000 件。
- d. 資源回收率達 32%，垃圾減量率達 40%。

C. 執行成效：

- a. 衛生掩埋場減至 10 座。
- b. 完成保麗龍壓縮機採購設置，壓縮後保麗龍方便運送台灣處理，不但一年可節省 30 萬之運費，又可提升資源回收成效。
- c. 各鄉市已全面實行強制分類政策施垃圾不落地。
- d. 目前已完成馬公市、湖西鄉、白沙鄉之垃圾之垃圾轉運至高雄縣岡山焚化廠處理。

- e. 回收資源再利用每年有效減少垃圾處理費約 954 萬 8 千元及人力、運費 545 萬 1 千元。
  - f. 增建廚餘堆肥廠工作人員休息室，改善廚餘堆肥廠工作環境，提升廚餘堆肥成效，製成有機土壤改良物 700 公噸/年，一年可節省垃圾處理費 781 萬。
  - g. 整合各鄉市清潔隊定期或不定期定點清運巨大廢棄物並回收堪修家具工作，並結合海岸漂流木另案購置之破碎及粉碎機處理巨大廢棄物為堆肥副資材。
  - h. 98 年持續委託澎湖監獄外役僱工，辦理家具修復工作，計辦理 4 次拍賣活動，計拍賣件所得款 46 萬 2,350 元，作為廢家具修復所須材料等費用。
  - i. 至 99 年止，各鄉市公所持續清運回收廚餘及巨大廢棄物，垃圾均能妥善清運、分類、回收及處理，資源回收率達 40%，垃圾減量率達 45%。
- D. 值得借鏡之處：傳統處理垃圾方式諸如掩埋或焚化皆會造成污染，離島地區生態與環境較台灣本島更敏感，造成之傷害會更顯著。因此，藉由垃圾分類並後送，減輕當地環境負擔，以達成離島永續經營之目標。

### (3) 建立澎湖緊急醫療救護計畫

- A. 計畫內容重點：本計畫於 92-96 年離島建設基金約補助 4,451 萬，目的為彌補澎湖縣醫療匱乏，疏解民怨及減輕民衆負擔，確保民衆生命安全，以落實政府照顧偏遠地區居民之德政。
- B. 預期效益：依重症民衆申請案件給予補助交通費，減輕民衆經濟負擔，強化嚴重傷病患者治癒率。
- C. 執行成效：96 年度受理件數共計 12,907 件，總補助經費共計 2,685 萬元（含離島建設基金及衛生署補助款）。
- D. 值得借鏡之處：離島地區醫療軟硬體資源條件與環境較台灣本島差，為彌補當地醫療之匱乏，以解決居民罹患嚴重疾病之醫療問題，本計畫協助轉診至台灣本島醫療較完備之醫院，減輕民衆經濟負擔並接受更完善妥適之醫療照顧。

## (二) 待探討案例

### 1. 澎湖自行車道路網開發計畫

- (1) 計畫內容重點：本計畫於 98 年由離島建設基金補助 4,000 萬元。
- (2) 原先預期效益：

- A. 創造澎湖地區新旅遊型態。
  - B. 藉由自行車觀光振興地方經濟。
  - C. 串連各鄉鎮旅遊據點，帶動地方發展。
  - D. 提升休閒運動風氣，改善整體休閒環境品質。
- (3) 執行過程：本計畫有使用率偏低之問題，其原因如下：
- A. 路網設置地點過於偏僻。
  - B. 至澎湖地區旅遊之遊客多以租用汽機車代步，到自行車出租店較少，導致使用率偏低。
- (4) 後續處理：縣府將結合住宿地點鼓舞業者增設自行車出租項目，以增加使用率。相關的推廣輔導和補助計畫，都將納入建置澎湖低碳島專案計畫中。
- (5) 探討重點：自行車道原址為墳墓用地，自公墓公園化實施後，澎湖縣府將原址改規劃為自行車步道，沿岸景色優美，若為夏季，乃健身與觀景兩用之自行車道。然由於車道原址為較偏僻之公墓，且當地民衆與遊客仍多使用機車，實為美中不足之處，未來縣府應結合住宿業者增設自行車出租服務，以提升車道使用率，進而增加澎湖旅遊亮點。

## 2. 七美鄉雙心石滬保存計畫

- (1) 計畫內容重點：本計畫於 95 年離島建設基金補助 200 萬元。由於雙心石滬為依文化資產保存法登錄之「文化景觀」。不過長年在東北季風及海浪侵蝕下，石滬坍塌嚴重，據七美鄉公所測量，坍塌面積一度近 40%。因此本計畫重點在修復雙心石滬，以求重要文化景觀之永續保存維護。
- (2) 原先預期效益：
- A. 完成雙心石滬受損部分之修復，及影像紀錄保存。
  - B. 保留先民智慧巧手結晶，維護澎湖文化資產，發揮教育功能，凝聚在地意識，提振離島觀光效益。
- (3) 執行過程：雙心石滬過去修復多次，但由於未有專業修復人才，導致屢修屢塌。因此須要專業修復人才與海事工程之廠商，然業者基於不敷成本考量，因此修復工程 8 度流標，在招標與流標過程中間，雙心石滬有全部塌陷之危機。
- (4) 後續處理：本計畫於 96 年 12 月正式決標，在考量海象與氣候，後於 97 年 5 月正式施工。縣府文化局為完整重現雙心石滬風貌，聘請吉貝石滬匠師前往七美，並邀請當地民衆參與，

於 100 年 7 月修復完成。但之後滬體在海浪侵蝕下仍出現受損狀況。

- (5) 探討重點：雙心石滬為古法所造，堪稱先人智慧亦不為過，然由於時代變遷，沿岸漁業從事行為改變，相關工法傳承不易，完全熟知工法相關匠師日漸凋零。導致現行施工方式較不經海浪侵蝕，必須時常整修以維持石滬整體結構，因此建議建議與澎科大或臺灣其他大學的合作，透過建立流體力學模型分析以建立永久修復結構。

## 二、金門縣

### (一) 具效益之案例

#### 1. 交通與觀光建設

##### (1) 公共車船系統改善計畫

- A. 計畫內容重點：本計畫於 96-99 年由離島建設基金補助 5,895 萬元。在離島地區，公共車船運輸服務之營運政策功能重於經濟機能，為有效提升服務品質，進行設備擴充與汰舊更新，期使透過大眾運輸發展策略，鼓勵使用大眾運輸交通工具。
- B. 預期效益：
- a. 提供安全、舒適與便捷的優質大眾運輸工具，吸引旅客搭乘。
  - b. 規劃整體行車路線，符合小眾旅遊的觀光需求，在有限資源及降低成本兩大原則下，擘劃完整、舒適、便捷、安全的行車路網。
  - c. 更新設備，增進營收，減少營運虧損。
- C. 執行成效：
- a. 96-99 年陸續汰換大客車 14 輛，內含 4 台中低底盤公車與 1 輛中型無障礙公車。
  - b. 電子票證設備後續。
  - c. 整建候車亭 10 座。
- D. 值得借鏡之處：
- a. 98 年購置無障礙公車 1 輛，提供身心障礙者就醫就學運輸服務，照顧弱勢族群。
  - b. 97 年電子票證後續維護，汰換電子票證中心電腦主機相關設備及售票機 4 台、加值機 2 台等，提供正確營運資訊如

營收、運量，建立運輸系統資料庫，作為政府新建運輸系統及調整公車路線之參考。

- c. 97 年增建候車亭 10 座，顧及乘客候車需求，免受日曬雨淋之苦，以達村村有站牌及每一招呼站牌都有候車亭之目標。
- d. 設備更新，有助於營運績效改善，載客量由 96 年 424.2 萬人次/段成長至 98 年 586.6 萬人次/段，載客量成長約 38%；營業收入由 96 年 11,802 萬元成長至 98 年 14,628 萬元，營收成長約 24%。
- e. 99 年度汰換大客車 4 輛，整體車齡降至 4 年半以內。
- f. 設備更新，有助於營運績效改善。



## (2) 觀光產業發展優質化計畫

- A. 計畫內容重點：本計畫於 97 年由離島建設基金補助 600 萬元。從金門內生產毛額及經濟結構分析，產業結構已呈朝向三級產業發展的趨勢，因此如何透過推動觀光的发展，帶動週邊相關產業的起飛為一重要之課題，期能透過本計畫輔導具有金門特色的觀光產業，一則使傳統在地產業重現生機，二則帶動產業多元發展，重現浯島特色風華。
- B. 預期效益：
  - a. 97 年來金門觀光旅客對金門之旅的整體滿意度達 80%。
  - b. 97 年度來金門參團旅客每人每次遊程平均最低消費金額較目前成長 5%，達 1 萬元。
- C. 執行成效：據統計，97 年第四季來金門旅客非常滿意 38.0%、滿意為 21.1%、有點滿意為 18.3%、無意見為 18.3%、有點

不滿意為 2.1%、不滿意為 2.1%、非常不滿意為 0%；滿意度比例為 94%（扣除 18.3%無意見旅客）。參團旅客每人每次遊程在金門之最低消費金額約為 11,195 元。

- D. 值得借鏡之處：
- a. 發展後浦美麗小鎮旅遊。
  - b. 輔導觀光產業提升品質及招攬旅客。
  - c. 培育地區優秀之觀光導覽人才。

### **(3) 獅山砲陣地轉化為榴砲主題軍事園區轉化工程計畫**

- A. 計畫內容重點：本計畫於 99 年由離島建設基金補助 2,000 萬元。藉由獅山砲陣地園區之設立，吸引本島與大陸觀光客，並宣揚和平之重要性。
- B. 預期效益：
- a. 獅山砲陣地轉化為榴砲主題軍事園區轉化工程。
  - b. 預計 100 年獅山砲陣地參訪人數在 5 萬至 10 萬人間。
- C. 執行成效：
- a. 將既有軍事設施有效保存再利用，並轉化為觀光資源，打造一獨具特色「榴砲主題園區」，規劃整建範圍達 3.5 公頃，岩體坑道長 400 公尺。
  - b. 100 年 8-12 月底參訪人數為 5 萬 1 千餘人次。
  - c. 促進金門軍事地景資源保存及永續發展，8 吋榴砲及 75 山砲、廢棄砲彈及火藥筒計 456 組等國軍汰除武器陳展運用。
- D. 值得借鏡之處：
- a. 維持營區風貌及加強展陳，成為全民國防教育之場域。
  - b. 深化金門戰地旅遊品牌內涵，吸引觀光旅客。

## **2. 農業及水資源建設**

### **(1) 金門縣鱉魚資源調查與復育計畫**

- A. 計畫內容重點：本計畫於 96-98 年由離島建設基金補助 220 萬元。本計畫將針對金門稀有鱉魚進行保育及監測，並避免大陸漁民濫捕，進而達到生態保育之效。
- B. 預期效益：
- a. 每年培育幼魚 10 萬尾。
  - b. 每年執行護漁業務 30 次，以確保漁業資源不被濫捕。

- c. 召開「金廈海域三棘鬻復育方案座談會」、「鬻魚保育研習會」並成立浯江溪鬻巡守隊，加強鬻魚保育觀念宣導。

C. 執行成效：

- a. 培育並放流幼鬻 10 萬尾。
- b. 清理鬻魚保育區外來種互花米草 1,850 平方公尺，廢棄漁具 5 (組)，廢棄玻璃瓶 1100 (kg)執行漁業巡護 30 次，登檢越界作業大陸漁船 132 艘次，遏止大陸漁船越界作業，並加強後鬻魚保育區巡查，保障地區漁民作業漁場及權益與漁區秩序，維護地區漁業資源與漁權。
- c. 編印金門縣漁業資源保育宣導手冊 200 份。
- d. 委託國立高雄海洋科技大學辦理「金門縣鬻魚資源調查研究」，並為成調查成果報告，建立鬻魚資源相關科學數據，以供研究保育參考資料，推估金門潮間帶至少有有二群稚鬻族群加入，一群約在 3 月份，另一群約在 6 月份加入及經成鬻調查分析，推論浯江溪口的稚鬻成長後棲息地點為南海域沿近海水深 13-15 米處。

D. 值得借鏡之處：

- a. 鬻魚為在歷次滅絕事件中存活下之活化石，但近年由於人為濫捕導致數量減少。因此本計畫為維護保育區生態環境，避免人為捕撈，並建立鬻魚良好棲息、成長空間，使鬻魚得以繼續存活。
- b. 將漁業資源保育知識及當地海洋生物特性概述結合，宣傳保育觀念，使民衆加強對於海洋環境及漁業資源守望維護。

**(2) 綠色活島生態家園計畫**

- A. 計畫內容重點：本計畫於 95-99 年度由離島建設基金補助約 9,185 萬元。金門林區由於老化現象嚴重，且枯枝落葉造成的燃料過度累積，以致林火頻傳，亟須辦理林相改良及林下整理作業，以提升森林健康及生態系穩定發展。

B. 預期效益：

- a. 加強培育鄉土及原生樹種苗木，以提供年度環境綠美化、造林及推廣所須。
- b. 實施過度老化林分林相改良、火災跡地復舊造林，建置連續海岸防護林。
- c. 持續推動行道樹綠廊道生態景觀，結合既有行道樹資源，與地方觀光產業接軌。

- d. 推動保林護林宣導與防治，加強濫墾濫伐巡視通報；在病蟲害防治上，則利用生態防治理念將病蟲害控制在經濟水準之下。
- e. 加強森林遊樂區經營管理，培訓專責解說人員或種子教師，發展以戶外教育為主之森林生態旅遊模式。

C. 執行成效：

- a. 擴大鄉土及原生林木種苗，培育樟樹、潺槁樹等 36 種 504,963 株。
- b. 海岸復舊造林 10 公頃，栽植各類鄉土及原生植物 53,794 株；執行田埔、古崗及監理所周邊林相整理及森林撫育 42 公頃。
- c. 辦理勝利路、沙青路、環島東路等路段 110 公里，栽植各類景觀花木 421,818 株。
- d. 委託辦理生物多樣性復育暨棲地改善計畫。
- e. 辦理探索植物園-生物多樣性宣導課程 2 場次；相關昆蟲調查資料並編印生物多樣性解說摺頁 1,500 份。

D. 值得借鏡之處：

- a. 提供年度環境綠美化，造林及推廣所須；以金門原生種源復育原生植物，降低外來種入侵風險，確保原生種復育之目標。
- b. 結合既有行道樹資源，與地方觀光產業接軌。



**(3) 水資源再利用計畫**

- A. 計畫內容重點：本計畫於 98 年由離島建設基金補助 200 萬元。本計畫著重在水資源回收再利用，讓校園能夠在節約經費的考量下，達成雨水回收再利用之功效，亦兼顧教育學生的目的。
- B. 預期效益：
  - a. 建立生態的環境讓學習者感受環境保護的重要性。

- b. 回收再利用雨水能善用自然資源，減少人為破壞造成的水資源危害。
- c. 讓學校有完整的水資源運用、自然能源應用等教學環境，建立學生環境和生態保護的觀念。

C. 執行成效：

- a. 增設新排水溝 72M，陰井 7 個，埋設 30cmRCP 管 41M。
- b. 設置儲水槽，水池面積約 52 M<sup>2</sup>，集水面積約 3,740M<sup>2</sup>，一次集水量可達 100 M<sup>3</sup>。

D. 值得借鏡之處：

- a. 學校將水資源回收再利用融入相關教學課程中 14 班次，並藉由簡單清晰之解說牌，讓蒞校參訪之民衆、貴賓了解環保節能之重要，並加以推廣至全民。
- b. 長期使用，可反應在水費的節省上。

#### (4) 金門安全農業計畫

A. 計畫內容重點：本計畫於 95-99 年由離島建設基金共補助 6,800 萬元。因應「第八屆世界島嶼會議」中曾發表「金門宣言」第七項內容「島嶼政府應推動再生能源策略、提升廢棄物處理的重要層級及永續管理策略、並對可能的跨境廢棄物衝擊作有效的管理。」

B. 預期效益

- a. 建立農作物整合管理之標準作業流程，調整生產模式，輔導農友生產高品質之安全蔬菜，全面擴大輔導面積，逐年減少農藥化學肥料使用量，增加農產品利機，保障消費者健康。
- b. 進行廢棄物堆肥化處理，配合其他天然資源之合理化應用，逐步走向有機化及永續性經營。
- c. 擴大農業經營體系創造就業機會，促進人才回流，提升經濟力。

C. 執行成效

- a. 平均每月生產 1,500 至 2,000 公斤之安全蔬菜。
- b. 輔導農民合作化施肥，可有效節省成本，降低病蟲害發生，以提高收入；並定期每 3 個月對安全農業示範農戶農田進行土壤性質調查一次，測定土壤之 pH 值及 EC 值，以分析檢測土壤各種營養成分，作為農民施肥管理之依據。
- c. 96 年建立完整之生產履歷共計 216 份；97 年，計核發金

門縣安全蔬菜標章 69,000 張。

- D. 值得借鏡之處：晚近由於人口大增，農業為增加產量，大量使用化肥與農藥，然大量之化肥與農藥不利於人體健康與地利之維持。因此建立農作物整合管理模式，適量減少外加化學物資之使用量以維護生態環境，增加有機質肥料之施用量，以提升土壤肥力，營造合宜的種植環境、配合應用非農藥管理模式，及其它天然資源之合理化應用，營造生物多樣性的環境，逐步走向有機化及永續性經營，同時農產品品質提升、競爭力增加。

### 3. 教育文化及社會福利建設

#### (1) 維護傳統建築風貌獎助計畫

- A. 計畫內容重點：本計畫於 95-99 年間共補助兩億元。為鼓勵居民參與保存維護傳統建築及城鄉風貌，於 89 年間委託福建省建築師公會依據金門縣歷史背景、地區傳統建築現況、民衆參與保存意願等方向，研究訂定相關鼓勵措施，並於 90 年 2 月 12 日制定公布「金門縣維護傳統建築風貌獎助自治條例」。依此條例進行相關傳統建築風貌維護之獎助措施。
- B. 預期效益：為達到保存金門縣傳統建築風貌之觀念宣導為初期目的，鼓勵各具傳統特色之村里至少提出一件申請案件以達示範作用；並以廣泛之概念普及為目的，由示範案件之點延申為線，再擴大為面。
- C. 執行成效：96-99 年度離島建設基金共補助 1 億 7 千萬元，共修繕 152 件古厝。
- D. 值得借鏡之處：藉由離島建設基金之補助，鼓勵傳統建築之修復，以維持閩南建築風貌。並透過在地之相關自治條例推動相關獎助措施，以達成古蹟保存之目的。



#### (2) 金門地區鼓勵教師從事教學研究及交流進修計畫

- A. 計畫內容重點：本計畫於 95-98 年共補助 900 萬元。離島學

術發展屬封閉性之獨立學區，雖然有資訊網路及遠距教學來相輔，但是諸多學術性議題，必須使用原著作來探討、分析，無法像臺省學校可共用各校之圖書館藏書，學術發展較受限。為求離島教育之永續發展，應加強與鼓勵教師向外參與學術研究及國際交流，俾提升離島學術水平及教學品質。

B. 預期成效：

- a. 配合教育部執行「推動學校國際化」之教育施政主軸，鼓勵學校及國外中小學締結姐妹校，俾提升外語交流能力。
- b. 為提升學習效果，金門縣教師分梯次接受專業成長交流活動，俾分享教師教學經驗，提升教育視野，同時給予學生更多元之學習教材。

C. 執行成效：

- a. 配合教育部執行「推動學校國際化」之教育施政主軸，鼓勵學校及國外中小學締結姐妹校，俾提升外語交流能力。
- b. 為提升學習效果，金門縣教師分梯次接受專業成長交流活動，俾分享教師教學經驗，提升教育視野，同時給予學生更多元之學習教材。

c. 96 年度執行成效：

- ◆ 「九年一貫課程輔導團外縣市交流觀摩專業成長研習」：至臺北縣市、桃園縣、新竹市及苗栗縣辦理觀摩，觀摩重點包括臺北市童軍教育、學校經營創新運作特色、國教輔導團運作等項目，計有金門縣各領域輔導團員 30 名教師參加。
- ◆ 「英語教師專業成長外縣市交流活動」
- 「國幼班教師外縣市交流觀摩及增能行動」：參訪臺中市 4 處幼稚園，進行專業交流。
- ◆ 「輔導團外埠參訪活動」：
- ◆ 「偏遠學校師生赴臺省校際交流活動」：赴臺北市敦化國中進行師生參訪交流活動，計師生 50 人參與。

d. 97 年度執行成效：

- ◆ 「國中小校長暨教師出國教育考察計畫」：計有中小學校長及教師 19 人參加，共拜會參訪駐舊金山及洛杉磯之文化辦事處文化組、兩處美國學校、全美最佳圖書館 Cerritos Library 等地，目的在使金門縣各級學校校長及教師了解國際教育趨勢及特色，擴展教育視野。

- ◆ 「推動海洋教育外縣市交流觀摩專業成長研習活動」：參訪地點包括高雄市海洋教育資源中心七賢國中、中洲國小、屏東縣海生館、後壁湖、林邊地層下陷區、國立臺灣史前文化博物館、臺東原生植物園等地，計有地區海洋教育推動相關教師 32 人參加，目的在宏觀海洋教育視野、規劃多元在地的海洋教育計畫。

e. 98 年度執行成效：

- ◆ 「國中小輔導人員外縣市交流觀摩專業成長活動」：計有中小學校長及教師 39 人參加，參訪性別平等教育重點學校曹公國小、心理輔導諮商中心學校青年國中、生命教育中心學校鶴聲國小、及人權法治重點學校琉球國中等校，目的在使金門縣各輔導人員專業能力、落實學生輔導機制。

D. 值得借鏡之處：讓金門學童藉由與臺灣本島學生之實地交流，以此親身體驗方式了解臺灣本島生活，以落實校外教學寓教於樂之學習目的，並增進學生視野。

### (3) 金門縣政府古蹟歷史建築修復專業從業人員培訓班

A. 計畫內容重點：本計畫於 97 年補助 180 萬元。金門縣擁有 39 處古蹟 141 處歷史建築及 163 處傳統聚落，數量之多堪稱文化大縣，每年政府並投入大批金費進行古蹟、歷史建築保存修復工作。以往修復中許多匠師雖有具有傳統技術，但對於古蹟修復工程品質管理觀念、自主檢查表撰寫及製作、保存科技的現況發展及運用及正確的古蹟保存觀念與操作程序卻相當缺乏，造成許多觀念及作法上與現今需求的差異。為落實提升修復工作之品質，並與行政院公共工程委員會所推行之三級品管制度結合，開設古蹟歷史建築專業匠師培訓班，藉傳統匠師再教育以提升古蹟歷史建築修復工程施工品質。

B. 預期效益：

- a. 培養匠師正確的古蹟保存觀念與標準操作程序。
- b. 培訓匠師保存科技的現況發展及運用觀念。
- c. 培養匠師古蹟修復工程品質管理的觀念，施工標準書表撰寫及製作，包括自主檢查表等，以確保施工品質並與三級品管制度配合。

C. 執行成效：初級班錄取 41 名，中級班錄取 66 名，皆完成相關培訓。

D. 值得借鏡之處：金門境內有多座與臺灣不同風貌之閩南式建

築，部分建築亦有保存價值，但若無相關專業知識與技能便難以維持原風貌。因此藉由本計畫舉辦古蹟相關專業知識及技能之培訓活動，以傳承相關建築知識與工法不致產生斷層。

#### **(4) 「文化金門全紀錄」第二輯**

- A. 計畫內容重點：本計畫於 98 年由離島建設基金補助 495 萬元。透過影像紀錄的方式將金門從各個文化層面深入去剖析，以紀錄的觀點，將屬於金門的點滴紀錄下來，為文化做保存的動作，以及金門的特點、資源的探索，將金門在每個歷史段落所做的貢獻，製作一系列影像紀錄，將金門現今見的相關文化遺產作詳實地紀錄。
- B. 預期效益：
  - a. 獎勵出版相關重要金門文史素材。
  - b. 促進金門地區特殊發展議題著作。
  - c. 將金門特殊的技藝文化發揚與傳薪，典藏這些時代的風華。
- C. 執行成效
  - a. 「文化金門全紀錄」第二輯影像紀錄與書籍印刷製作完成。
  - b. 榮獲獲得第二屆國家出版獎評選為佳作。
- D. 值得借鏡之處：金門擁有別於臺灣之閩南、僑鄉與戰地文化，藉由文化全輯之整理與詳實之影像紀錄，避免現有景觀不因時代變遷而消失，並宣揚金門文化之美。

#### **(5) 身心障礙福利機構興建計畫**

- A. 計畫內容重點：本計畫於 92-94 年由離島建設基金約補助一億元。由於金門地區並沒有照顧身心障礙者的適當福利機構，因此必須轉介到臺灣教養院，而部分地區甚至缺乏轉介的手續與管道，家屬欲前往探望非常不便，因此興建身心障礙福利機構，以便於金門縣民可就地照顧患有身心障礙之家人。
- B. 預期成效：
  - a. 推動身心障礙者在地安置。
  - b. 預定收容全日型住宿身心障礙者 72 人，日間照顧 50 人。
- C. 執行成效：
  - a. 工程於 97 年 10 月驗收通過，並於同年 12 月份啓用營運，至 100 年 8 月份止已收容照顧金門縣身心障礙者全日型 70 人，日間托育 3 人。

b. 本案未完成前，金門地區僅有一家私立身心障礙教養機構，可收容 24 人，因屬小型機構，收容人數有限，有安置需求者，大部份委託臺省機構照顧，於縣立身心障礙者福利機構營運後，已將委託臺省機構照顧之身心障礙者，輔導返鄉接受服務。

D. 值得借鏡之處：金門地區原先並無照護中心等設施，因此造成家屬之不便與過多在交通上之花費。因此藉由本計畫之補助，達成身心障礙者在地安置照顧之目的。

#### **4. 消防醫療及環保建設**

##### **(1) 充實離島消防救災水源，節約淡水資源計畫--設置料羅碼頭海水消防栓救災系統**

A. 計畫內容重點：本計畫於 97 年度由離島建設基金補助 1,039 萬元。金門地處亞熱帶，夏季氣候炎熱，地表水分易受高溫蒸發散失，降雨時間短促，且秋、冬季乾冷少雨又因季節風強勁，常受缺水之苦，不足應付民生所須，一旦火災發生，經風勢助長常造成火勢一發不可收拾，而傳統消防栓救災水源供應不足，未能達到有效壓制火勢之效果，導致迅速延燒，常造成人命財產損失之主因，設置海水消防栓救災系統，埋設海水管線搭配海水消防栓箱，一旦料羅碼頭或臨近房屋火警，可立即啟動抽取海水實施滅火搶救，節約離島地區淡水資源，有效解決上述問題。

B. 預期效益：

- a. 充實消防救災水源。
- b. 節約淡水資源。
- c. 提供自主性救災裝備。

C. 執行成效：強化離島地區自主災害防救能力，讓料羅港安全更有保障。

D. 值得借鏡之處：針對對外貨物碼頭（料羅），規劃設置碼頭海水消防栓救災系統。有效保障料羅碼頭泊港船舶及附近建築物免於祝融之災，提升離島地區災害搶救能力，保障民衆生命財產安全。



## (2) 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

- A. 計畫容重點：本案於 98 年由離島建設基金補助 1,200 萬元，藉由添購設備，建置專用衛星、微波通訊及通信指揮車暨整合平台系統，以確保防救災通訊暢通。
- B. 預期效益：
- 通話品質之提升。
  - 無線電涵蓋率提升。
- C. 執行成效：
- 將救災救護指揮中心原有基地台四部再增設四部，就各項任務工作特性與機制專用一組中繼頻道通訊，以達救災、救護、緊急醫療網(衛生局、醫療院所)、現場指揮官專用、金廈緊急救援專用
  - 於太武山(中華電信)機房，設置中繼台無線電四套，大小金門並配合弱電場地帶增設輔助接收站二套，供所屬各類救災、救護使用。
  - 小金門設置中繼台無線電三套，即能配合金廈救援機制建立後援，供緊急救援救災專用。
  - 經測試通訊效果，改善轄內多數通訊死角問題，並改善周圍海域通訊效果。
- D. 值得借鏡之處：由於金門原先無線電通訊品質差又相互干擾，對於依靠救災之消防與救護單位造成相當大之困擾，且更影響防災與救護之品質。本計畫藉由新增設指揮官專用中繼頻道、緊急醫療網中繼頻道、金廈救援專用中繼頻道等三個頻道，爾後有大型災害或活動時，可依災害性質使用專用頻道指揮、派遣，不致干擾各分隊原有救災、救護頻道。且通訊品質亦有所提升，使各防災與救護執行總部可在第一時間掌握現場即時訊息，進而作出正確決斷，以提升防災與救護品質。

### (3) 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

- A. 計畫內容重點：本計畫於 97-98 年度由離島建設基金補助 6,760 萬元。欲達成目標如下，
- a. 加強急重症病患醫療照護，減少緊急後送，並以提高醫療服務品質，照顧地區居民健康為目標。
  - b. 透過「金門地區醫療給付效益提昇計畫（IDS）」，引進臺北榮總醫療人力，強化金門醫療。
  - c. 支援醫師異動頻繁，醫病關係建立困難，民衆就醫所產生之不信任感是對整體醫療信心危機的源頭，亦即造成後送、轉診日益增加之因素。有鑒於此，改善醫師異動的最基本方式即為補助經費強化醫院聘請醫師長期進駐，以有效解決地區醫事人員嚴重缺乏之問題。
- B. 預期效益：
- a. 支援地區短缺專科醫師，加強金門縣急重症醫療執行能力。
  - b. 強化在地醫療，以減少境外就醫。
  - c. 提升醫療品質，符合全人照護，照顧金門地區軍民健康。
  - d. 提供優質醫療，照顧小三通臺商及金門地區遊客緊急醫療照護。
- C. 執行成效：
- a. 開辦烈嶼院區洗腎中心，嘉惠烈嶼院區洗腎病友，避免舟車勞頓，提高就醫便利性、增加並改善手術室麻醉科、婦產科及骨科設備，提高就醫安全性、擴充復健設備，增加服務效率。
  - b. 補助金門醫院每月聘請 8 名約用醫師及支付特約專科門診每週 6 診次、每月骨科手術 6 次、眼科手術 6 次之費用。98 年約用醫師計有內科（血液腫瘤科、新陳代謝科、心臟內科、腸胃內科）、外科、婦產科、小兒科、家醫科、精神科、耳鼻喉科、皮膚科及牙科等九科專科醫師；專科門診服務，98 年共提供 284 診次；支援手術，98 年度共進行 371 次手術，其中骨科進行 93 次手術，眼科進行 278 次手術。
  - c. IDS 支援醫師。
    - ◆ 支援業務：急診，全年 24 小時專職醫師駐守，每月遴派 3 位住院醫師擔任，一年計 36 位醫師支援。

- ◆ 支援業務：住院駐診，全年 24 小時專職醫師駐守，由住院醫師擔任，全年計 36 位醫師支援。
  - ◆ 支援業務：專科門診，全年計 1,305 診次、製發乳房攝影報告計 486 份數。
  - ◆ 遠距會診業務：全年計 135 次。
  - ◆ 轉診：臺北榮民總醫院醫務企管部成立單一窗口，負責金門病患轉診相關事宜，全年 380 人次。
  - ◆ 醫事人員：專科檢查，全年計 116 診次。
- D. 值得借鏡之處：離島醫療由於關係到當地人與遊客之基本生命與安全保障，因此相關事務通常為當地政府所關心。藉由衛生署與金門縣多年之努力，金門當地醫療硬體設施皆得到相當之改善，網羅專科醫師，強化本職醫師人力，鼓勵醫師長駐金門，以落實醫療在地化，達到「醫師動，病人不動」之理想。

## (二) 待探討案例

### 1. 高粱酒糟再利用的優質牛肉輔導計畫

- (1) **計畫內容重點**：本計畫於 96-99 由離島建設基金補助 1 億 4,973 萬元。環視全球養牛發展，歐美地區曾出現狂牛症，日本神戶牛排無法進口，國內優質牛肉來源相當侷限，僅能依靠澳洲牛肉勉強供應，在生活水準日益提升下，實難滿足民衆殷切需求，而金門縣所生產的黃牛因係餵食高粱酒糟，鮮嫩可口，肉質優良，完全符合市場高品質要求，可彌補供需間的缺口。
- (2) 預期效益：
- A. 透過養牛以解決高粱酒糟的環保問題及農地閒置問題。
  - B. 學習國外分級分切技術，以建立地區優質牛肉的品牌。
  - C. 政策性鼓勵縣籍青年經營養牛業，規劃興建養牛專區暨肉牛飼養示範戶供民衆承租飼養牛隻，帶動地區養牛產業發展。
  - D. 辦理教育訓練，輔導地區有志從事養牛產業青年，面授肉牛飼養管理專業知識，以提升就業能力與信心。
- (3) 執行過程：
- A. 「採購肉用種牛」目前亦受澳幣匯率升值因素，以原有預算經費恐無法購足 900 頭牛隻，須重新檢討並調整採購牛隻數量。

- B. 向國外採購 900 頭種牛案受兩國間檢疫條件因素影響、澳幣升值及廠商資格等因素，致使於 98 年 4 月至 10 月共委託臺灣銀行採購部辦理公開招標五次，皆因無廠商投標而流標，造成預算執行情形嚴重落後，以致相關硬體設施及設備，因計畫受阻而閒置。
- C. 承辦人員流動率高的因素，造成人力吃緊，且專業度不足，影響後續計畫執行工作的銜接。
- (4) 後續處理情形：目前仍朝向規劃發展小而美的適當肉牛地區產業規模(15,000 頭)。利用產業分工(種牛→架仔牛→肥育牛)及垂直整合(生產→屠宰→加工→包裝→銷售→觀光)，強化整體競爭力(生產履歷、屠宰履歷、分切履歷)，加速啟動發展地區肉牛產業，尋求永續經營的契機，為在地產業發展進最大心力。
- (5) 探討重點：目前國內肉牛業因為農牧政策問題，業者大多轉作其他畜牧行為。而金門所生產之黃牛由於多餵食金門酒廠之酒糟，肉質亦相當鮮美，也提供國內消費者紐澳美等進口牛肉外，提供其他優質選擇。然金門產業規模不大，外來因素的衝擊經常造成產業的危機，也因為這些外部因素造成牛隻價格上升，導致計畫執行落後。另外，公部門主導各項工作執行，靈活度較不如民間企業，致無法如期程達到預期目標。未來若繼續經營，在合於法令之前提下，是否考慮改由適合之民間主導，由政府從旁協助，亦是可能方式之一。



### 三、連江縣

#### (一) 具效益之案例

##### 1. 交通及觀光建設

##### (1) 馬祖離島對外交通改善計畫

- A. 計畫內容重點：本計畫執行年期為 94-99 年，離島建設經費共補助 5,770 萬元。過去馬祖地區離島間與對臺灣交通皆以船運為主，但臺馬輪只能承受陣風八級，春夏季又有大霧與颱風影響航運。因此為疏運因天候因素滯留馬祖離島與臺灣地區之旅客，以直升機作為改善交通問題之工具。
- B. 預期效益：
- a. 提供莒光東引旅客對外基本交通應急運具。
  - b. 提供臺馬往返旅客之基本交通工具。
  - c. 避免旅客滯留之不良影響。
  - d. 有效解決離島對外交通之不便。
  - e. 改善馬祖地區觀光發展。
- C. 執行成效：
- a. 94-99 年間，東引-南竿共計飛航 864 趟次，受惠民衆共計達 7,955 人次。
  - b. 94-99 年間，莒光-南竿共計飛航 152 趟次，受惠民衆共計達 1,026 人次。
  - c. 94-99 年間，南竿-松山本共計飛航 12 趟次，受惠民衆共計達 147 人次。
- D. 值得借鏡之處：由於馬祖地區冬季常出現九級風，但現有航行於南竿至其他馬祖離島間或臺馬輪無法在九級風所造成的大浪下安全行駛，因此改以直升機方式疏運停駛航線之旅客，舒緩馬祖地區若臺馬輪停航時之交通真空期，在其他更適當之交通工具與方案出現前，直升機疏運仍為解決馬祖離島居民交通問題之最有效辦法。

## (2) 公有船舶維修改善計畫

- A. 計畫內容重點：本計畫自 92-99 年開始，離島建設基金共補助 1 億 8,816 萬元。臺馬輪、順風號與莒光號為往返連江縣離島間或臺灣本島之重要交通工具，但不間斷之航行與不易獲得平日保養維護情形下，船體、機械均呈老化且故障連連，航行於馬祖海域，安全堪慮，進而威脅乘客生命財產安全，故相關整修工程，每年之歲修及平日之定期保養有其必要性，然因營運收入無法負擔相關維修保養支出，故申請離島建設基金補助。
- B. 預期成效：
- a. 維護機械設備性能，增加船舶航行安全性，以維旅客生命

財產安全。

- b. 提升船舶之觀光性，增加載客率，以降低財務虧損，並可減少政府之補貼。

C. 執行成效：

- a. 臺馬輪：通過船體歲驗（HAS）、機器歲驗（MAS）、中間檢驗（CIS）、塢驗（BTS）、防止油污染檢驗（OPA、OPI）、及機器連續檢驗（MCS）。並取得高雄港務局簽發之定期檢驗、客船證書、客船安全證書、船舶載重線證書等有效適航證書；平均每年載客 106,302 人及 223 航次。
- b. 順風號：取得連江縣港務處核發檢驗合格之小船證書；平均每年載客 52,396 人及行駛 979 航次。
- c. 莒光號：通過基隆港務局檢查取得有效之客船證書、客船安全證書、載重線證書等適航證書；平均每年載客 40,202 人及行駛 1,446 航次。

- D. 值得借鏡之處：臺馬輪船齡已超過 25 年，須每年進行歲修工程。因此廠商必須完成臺馬輪每年度維修工程，並獲航政機關核發適航證書，以繼續營運臺馬航線。本計畫重要性在於，在還未有新船投入航線的前提下，除每星期二為維保日及海象不佳不開航外，保證每日開航疏運旅客，並確保當地民衆、旅客的基本交通人權與安全。

**(3) 點召馬祖戰士攜家帶眷重返前線套裝遊程推廣計畫**

- A. 計畫內容重點：本計畫於 96-99 年間由離島建設基金補助 500 萬元。希望能在原推動文化、生態、軍事等主題深度旅遊的基礎下，除進一步朝向更堅持品質提升的推動模式外，更開始著手試辦具有主題客源開發目標。

B. 預期效益：

- a. 因應逐步、或近期釋出之軍事營區資源，配合活動推動著手進行先期整理、促成資源達成再利用之機會。
- b. 配合專案遊程，辦理配套宣傳、情感凝聚活動，建立「馬祖戰士」暨眷屬聯誼會網絡，加強重遊與認同情誼。
- c. 主動協調馬防部，配合專案開放特定軍事基地參訪活動或參與軍方的演習活動（例如觀賞海域實彈射擊演練），讓來訪的「馬祖戰士」在重遊舊地時擁有更多回憶上的感動。
- d. 配合閒置營區整理，讓馬祖重遊過程，包含軍營生活的體驗。

C. 執行成效：

- a. 平均每年約有 500 人組團至馬祖觀光體驗。
- b. 號召曾經在馬祖各島服役之官兵重新體驗服役生活，響應熱烈。
- D. 值得借鏡之處：利用改善現有閒置營區環境或保留原貌吸引曾經戍守馬祖的老兵能重返「戰地」喚起記憶、抒發感情，引發旅遊情愫，並開發出潛在的客群，增加馬祖旅遊市場。

## 2. 農業及水資源建設計畫

### (1) 馬祖地區高冷蔬菜輔導計畫

- A. 計畫內容重點：本計畫執行年期為 95-96 年，由離島建設基金補助 600 萬元。馬祖地區有四個月為寒冷天氣，農民農作種類受限，收入有限，惟獨於冬令期間所主產「馬祖三寶」白蘿蔔、大白菜、高麗菜品質優良，深受地區軍民及觀光客好評。因此為保障農民收益，農委會同意補助地區農民執行高冷地蔬菜產銷，以保障農民生產收益，及維持生計。
- B. 預期成效：
  - a. 本計畫之執行，將馬祖傳統作物，優質農產品，經過輔導產銷，改善包裝達到商品化，進而促進銷售。
  - b. 政府平價收購生產過剩之高冷蔬菜，採委託加工後推廣銷售，創造就業機會，增加農民收益，兼具產業推廣效能。
  - c. 對地區農民收益，生活改善頗有助益。
- C. 執行成效：
  - a. 每年產銷 40,000 公斤，其中（約 300 箱，每箱 7 公斤）小包裝禮盒，提供赴臺人員觀光客等自由採購。
  - b. 視地區大白菜產銷及市場供需情形，若遇過剩，即運臺委由愛之味加工處理，俾保障農民生產收益。
- D. 值得借鏡之處：本計畫推廣馬祖冬季特有之「馬祖三寶」白蘿蔔、大白菜、高麗菜，落實政府照顧農民德政，並可安定農民生產，改善生活，並促進觀光事業之發展。

### (2) 馬祖地區蔬菜產銷及輔導加工計畫

- A. 計畫內容重點：本計畫執行年期為 97-99 年，離島建設基金共補助 390 萬元。馬祖地區，靠近閩江口外，為多島嶼陳列，四面環海，緯度較高，一年之中近有四個月期間為寒冷天氣，農民農作種類受限，收入有限，惟獨於冬令期間所生產之高冷蔬菜品質優良，深受地區軍民及觀光客好評。連江縣農民於秋冬季節生產大白菜、蘿蔔、高麗菜俗稱馬祖蔬菜三寶，惟

因實施精實案駐軍銳減及消費市場有限，造成生產過剩，嚴重影響地區農民生計，遂研提本計劃，擬予協助解決，以維農民生產收益。

**B. 預期成效：**

- a. 辦理蔬菜運銷，廣開行銷通路。
- b. 辦理蔬菜禮盒促銷以增加生鮮蔬菜消費。
- c. 辦理馬祖地區島際間蔬菜產銷調節，避免盛產衝擊行情。
- d. 辦理蔬菜簡易加工研習，增加過剩蔬菜利用率。

**C. 執行成效：**

- a. 維持縣內農產價格平穩(年蔬菜運銷量 20,189 公斤，533 千元)
- b. 加強農業生產力。
- c. 增加農民收益。
- d. 成爲當地知名伴手禮。

**D. 值得借鏡之處：**本計畫解決盛產蔬菜無法充分利用問題，並透過加工包裝等行銷方式，將冬季三寶改爲伴手禮盒，也成功成爲當地知名伴手禮之一，除調解蔬菜產量外，更確保農民不受穀賤傷農之影響而維持基本收入。

**(3) 加強馬祖地區農漁業推廣及產銷發展計畫**

**A. 計畫內容重點：**本計畫於 95-99 年由離島建設基金補助 1,540 萬元。連江縣土地面積有限，不利農業發展；然四面環海，漁業發展應極有潛力。自從戰地政務解除後，兵員裁減，農漁產品消費量驟減，對於農漁業建設之推展益形不利。此外，農漁產業已轉型爲觀光產業，且配合連江縣「觀光立縣」之施政總目標，未來將朝向量少質精的地方農漁產品發展，並促進農漁產品加工及包裝等行銷方式，以增進產品之附加價值，俾利提升農漁民收益。

**B. 預期成效：**

- a. 厚植地力，提高馬祖地區農業生產，增進農民收益。
- b. 配合觀光事業發展，開發深富地方特色之農漁產品，以提升農漁產品附加價值。
- c. 創新農漁產品加工包裝設計並提供獎勵補助。
- d. 促進農漁業機械設施，強調節能省工，提高產能。
- e. 強化教育宣導，積極培訓農漁民工作技能，增進政府服務

品質及。

C. 執行成效：

- a. 95-99 年間共放流爲鯛魚尾 7 萬尾、花蛤 8 千公斤。
- b. 「漁業電台」24 小時守機，保持船岸及治安機關通報聯繫。
- c. 以優惠補貼方式提供低價冷藏，冰儲之鮮魚運銷，平均每月可存放 3-4 噸漁貨。

D. 值得借鏡之處：本計畫將單純之農漁產品進行加工包裝，提高當地漁民所得，以促成觀光產業之發展，並帶動其他周邊產業(如旅館、餐飲、交通、船運等)的發展。

**(4) 馬祖地區公共給水計畫**

A. 計畫內容重點：本計畫於 95-96 年由離島建設基金補助 1 億 2,700 萬元。因近年來隨著地方重大工程陸續推動及觀光人數快速成長，供水網綿佈各島，用水量大增，缺水問題亦伴隨而生，因此如何改善地區輸配水設施、減少管線漏水損失、降低輸送過程污染、確保自來水用水品質及水量爲本計畫施行重點。

B. 預期成效：

- a. 提供充足的水量，滿足供水範圍內的各種用水需求。
- b. 提供潔淨的水質，符合飲用水管理條例之規定。
- c. 保有適當的水壓，以利軍民使用。

C. 執行成效：

- a. 東引鄉自來水管路更新 13,626 米。
- b. 西莒自來水管路更新 819 米。
- c. 東莒自來水管路更新 950 米及既有水池 150 噸。
- d. 北竿鄉莒自來水管路更新 1,050 米及改善橋仔、芹壁、板里水庫、壁山及上村加壓站等地機電設施。
- e. 南竿鄉來水管路更新 616 米。

D. 值得借鏡之處：本計畫改善四鄉五島輸配水設施，減少輸水時造成的水量損失，並提升馬祖各地自來水水質，保障軍民有充足及乾淨之飲水可用。

**(5) 營造島嶼公園～馬祖珍稀植物保育及優質景觀發展計畫**

A. 計畫內容重點：本計畫於 96-99 年由離島建設基金補助 1 億 500 萬元。考量馬祖地區防風定砂、涵養水源、環境美化等需

要而進行一連串的造林及綠美化工作，過去歷經 40 餘載，方使昔日之童山濯濯景象，轉為至今一片翠綠，可說成果豐碩。然而，仍有許多亟待努力的工作項目尚未完成，諸如：先驅樹種的老化更新、原生植物景觀的施造、水土保持教育的宣導，以及自然資源的保育等，皆在追求馬祖城鄉的新風貌。

**B. 預期成效：**

- a. 辦理原生植物採種與復育，以建立原生種源基因庫。
- b. 於海岸風衝地帶辦理造林，加強防風定砂及與水源涵養功能。
- c. 辦理路樹更新及撫育管理，營造地區景觀特色，擴充馬祖行道樹生態廊道。
- d. 辦理危險路樹之鋸除與修剪，確保人車安全及景觀維護。
- e. 於裸露路肩或邊坡進行綠化，以達水土保持、防災減災之目的。
- f. 提升民衆保育觀念，維護珍貴綠色資源。
- g. 辦理生態保育講習，培訓解說志工或專業導遊，以為推動生態旅遊儲備人才。

**C. 執行成效：**

- a. 96 年依季節培育本地原生種苗木 10,000 株，供年度造林及綠美化之用。
- b. 96 年度製作馬祖健行步道解說推廣摺頁 1,000 份。
- c. 每年繁殖觀賞苗木約 10,000 株，草花約 30,000 株，以供道路、花圃、社區等公共空間綠美化。
- d. 每年保育及復育東引鄉、莒光鄉珍稀原生植物如換錦花、長萼瞿麥、海桐、野百合等 5,000 約株；繁殖馬祖原生樹種如海桐、海芙蓉、濱柃木、厚葉石斑木、豆梨、馬祖紫株等約 5,000 株。

D. 值得借鏡之處：本計畫除推廣馬祖特有植物外，推動環境綠美化，改善生活空間的同時，亦能加強森林水土保持、動植物資源及在地鄉土特色植群，俾便營造島嶼公園新風貌，增進馬祖觀光資源。

### **3. 教育文化及社會福利建設**

#### **(1) 馬祖民俗文物館內部軟體展示空間計畫**

A. 計畫內容重點：本計畫於 92 年由離島建設基金補助 1,488 萬

元。馬祖民俗文物館原為軍方所屬之「馬祖歷史文物館」，由於原先館所建物空間狹小，各項設施亦是因陋就簡，因此連江縣以此向中央申請補助。於此同時，也進行傳統民俗相關之研究調查與文物蒐集，以期打造具文物保存、歷史研究、生活教育、觀光資源等多功能面向之文物館。

- B. 預期效益：有助於馬祖文物之保存，並兼具社教功能；對於根源之探尋、向心力之擬聚、精神生活之陶冶有積極向上之作用。
- C. 執行成效：
  - a. 軟體建置包含馬祖印象展示區、歷史源流展示區、民俗文物展示區。
  - b. 每年入館人次約 5 萬人次。
- D. 值得借鏡之處：馬祖民俗文物館將馬祖相關地理、史前、生態等重要文物收進館藏，有益於教育推廣、研習活動、藝術欣賞等多功能教學目標。並發揮臺灣所無之閩東文化櫥窗功能，扮演以文化帶動觀光發展。

## (2) 馬祖節慶文化行銷計畫

- A. 計畫內容重點：本計畫執行於 98-99 年，離島建設基金共補助 800 萬元。其內容重點如下：
  - a. 建立評選機制：針對連江縣年度節慶文化活動公開徵選計畫。
  - b. 鼓勵及輔導以鄉為單位，規劃及統整大型節慶文化活動的能力。以一鄉一節慶的原則，只要能發揮地方與政府整合的力量及離島資源的協助，展現馬祖地方的特色。
  - c. 加強媒體宣傳，以「文化馬祖」對外行銷馬祖，創造觀光人潮。
- B. 預期成效：
  - a. 增進地方表演團專業演出之能力，提升表演藝術水準。
  - b. 加強鄉鎮公所舉辦大型活動實務經驗，激發鄉鎮及校園教學能量與創意，以培養地方表演團隊國際觀與藝術專業視野。
  - c. 落實藝術教育，提升社區文化氣息，增強對地方藝術的認同與熱愛。
  - d. 鼓勵文化團隊對外展演，宣揚馬祖文化，讓「馬祖」更為各界人士所熟悉。

C. 執行成效：

- a. 99 年馬祖北竿元宵擺暝季系列活動吸引 1,400 人次。
- b. 「東湧高粱酒節慶文化行銷活動計劃案」相關活動共計 1,850 人次參與。
- c. 99 年白犬討涎尋章趣-馬祖節慶文化行銷相關活動共 800 人次參與。
- d. 辦理 99 年媽祖昇天祭企劃及執行活動案共 500 人參與。
- e. 馬祖中秋燒塔節暨節慶文化創意行銷策劃相關活動共 1,700 人參與。
- f. 馬祖秋慶-福州地方戲曲推廣規劃暨執行相關活動共 3,500 人次參與。

D. 值得借鏡之處：本計畫目的為藉由舉辦大型活動，以培養地方表演團隊國際觀與藝術專業視野。在此同時，亦可強化民衆對當地之向心力，並宣揚與行銷馬祖，以達到文化水平提升與吸引觀光人次之目的。

**(3) 海洋學校特色教學推行計畫**

A. 計畫內容重點：本計畫從 97-99 年，離島建設基金共補助 480 萬。為建立一般民衆與學童認識海洋之重要性，並實現海洋學校特色教學的願景，借此計畫推行，成爲一個親近海洋、熱愛海洋和保護海洋的島嶼公民。

B. 預期效益：

- a. 完成海洋教學資源調查報告。
- b. 達成教育部 2008 年施政主軸項下的海洋教育指標。
- c. 發展海域操舟運動，推動海洋觀光遊憩活動。
- d. 鼓勵種子教師將海洋課程融入各領域教學。

C. 執行成效：

- a. 97-99 年間，辦理獨木舟教學體驗營訓練人數約爲 445 人。
- b. 97-99 年間，辦理游泳訓練營訓練人數共 105 人參與。
- c. 97-99 年間，辦理海洋雙星競賽，參賽者及觀光客共 280 人參與。
- d. 97-99 年間，辦理海洋生態戶外解說課程 40 人參與。
- e. 完成海洋資源報告 5 冊。

D. 值得借鏡之處：連江縣爲四面環海，了解海洋可說爲基本中

之基本，然現今各種課業壓力讓孩童無法在日常生活中了解海洋。因此本計畫為培養連江縣民海洋相關知識與相關技能，並藉由舉辦競賽與教學融合的方式，以利所學知識更易於融會貫通。除此之外，藉由競賽方式也可吸引外地參賽在當地消費，進而增加當地民衆收入。

#### **(4) 走出馬祖-推動與台灣離島教學交流計畫**

- A. 計畫內容重點：本計畫為執行年期為 98-99 年，離島建設基金共補助 400 萬元。為讓孩子走出校園，親身體驗生活的多樣性與生命的可貴，並藉由與本島孩童之交流，拓展彼此之視野。
- B. 預期成效：
  - a. 能透過城鄉之間的班級交流，平衡城鄉資源。
  - b. 提升鄉村學習環境與品質，整合教育界不同的教學資源。
  - c. 縮小城鄉教育差距，期望朝向理想邁進，達成「精緻、卓越、均等、正義」的教育願景。
- C. 執行成效：98-99 年間共補助國小 5 年級生 184 人次到臺灣本島進行校外教學。
- D. 值得借鏡之處：讓學童走出馬祖，藉此親身體驗方式了解臺灣本島生活，並與臺灣本島學童進行生活方式上之交流，以落實校外教學之學習成效，並增進學生視野。

### **4. 消防醫療與環保建設**

#### **(1) 強化醫療服務功能及提昇醫療服務品質，縮小城鄉差距**

- A. 計畫內容重點：本計畫於 92-99 年由離島建設基金補助 8,090 萬元。由於精實案與精進案，國軍馬祖醫院裁撤，地區醫療人力缺乏，醫療服務品質無法提升，急重症病患仍須緊急後送臺灣本島治療。為彌補國軍馬祖醫院所提供之醫療質量，連江縣政府向衛生署申請相關補助，以保障縣民與遊客之醫療需求。
- B. 預期成效：
  - a. 加強醫護人員及民衆緊急醫療救護能力。
  - b. 改善衛生所就醫環境及充實醫療設施，以提升醫療服務品質。
  - c. 充實連江縣立醫院醫療儀器及設備。
  - d. 協調臺北市立醫院及臺灣各教學醫院醫師及軍醫院在不影響其本身醫療業務之前提下，提供連江縣縣立醫院及各鄉

衛生所醫療協助。

- e. 為提升各離島醫療服務能力，派遣連江縣立醫院資深醫師支援各鄉衛生所門診醫療業務。
- f. 居民 24 小時均可提供急診醫療服務與優質緊急醫療服務品質。

**C. 執行成效：**

- a. 95-99 年連江縣與中興航空簽訂緊急醫療救護約，並與空中救護諮詢中心 置 VIPN 視訊系統，共轉診 309 人次。
- b. 連江縣立醫院與臺北市立聯合醫院松德院區合作，成立兒童聯合評估中心，期間發現共 50 位為發展遲緩個案必須門診追蹤，可以減少併發症之機率。
- c. 96-99 年間辦理 CPR 心肺復甦術共 41 場，1,695 人次基本教育訓練。
- d. 97-99 年間培訓在地之專科醫師共 23 名，計有婦產科 6 名、小兒科 4 名、內科專科醫師 9 名及外科 4 名。
- e. 縣立醫院通過新制地區醫院評鑑及通過母嬰親善認證醫院，確實落實本計畫提升醫療服務品質縮短城鄉差距。

**D. 值得借鏡之處：**本計畫經由軟硬體設備之支持，提供離島居民擁有不輸臺灣本島之醫療設備，並建立良好之醫病關係，皆有助於馬祖民衆對地區醫療品質之信心。另外，更降低赴臺灣本島就醫之人數，有助減少縣民醫療上之支出與時間；若是急重症患者也經由醫療專機轉診至臺灣本島，以滿足離島居民緊急救護醫療之需求。

**(2) 離島地區全民緊急救護、救溺等救災技能訓練與人才培育計畫**

**A. 計畫重點內容：**本計畫於 97-99 年度由離島建設基金補助 245 萬元。連江縣境內有住民居住之島嶼多個，均與臺灣本島距離甚遠，遇有緊急事故，恐鞭長莫及。因此教育訓練連江縣離島各鄉救災救護人員，強化救援知能，構築民衆生命財產安全屏障。同時，為確保連江縣人民及遊客生命財產安全及居住、旅遊品質，急須培育離島救災（水上救生、潛水救溺、火災搶救及救護救助）專業人員，加強消防等救難人員各項救災（水上救生、潛水救溺、火災搶救及救護救助）之訓練、提升救難人員素質，增進災害搶救能力，確保人民生命財產安全、居住、旅遊品質。

**B. 預期效益：**

- a. 基本救命術受訓取得證照人員達 220 人以上。

- b. 辦理 3 期之救生員訓練，充實地區救生人力。
- c. 地區現有潛水人員辦理進階訓練，強化專才訓練，人數達 20 人以上。
- d. 辦理救災救助訓練，提升救災效能。

C. 執行成效：

97-99 年期間成效如下：

- a. 急救員訓練：共計 139 人參訓。
- b. 辦理全民游泳訓練，共有 81 人參加訓練，並可完成 25 公尺的捷泳測驗。
- c. 水上救生橫渡搶救訓練共有 25 人次參加，提升地區水面救援運用拋繩槍及繩索之能力。全民 CPR 暨防溺教育訓練：14 場次 304 人。
- d. 初級潛水人員移地訓練，總計完成 13 名協助救難人員之初階潛水訓練。
- e. 動力小船執照駕駛訓練，共計派遣 3 人均順利取得證照。
- f. 完成強化水上救生教育訓練，計有 90 人次參訓。
- g. 辦理二梯次游泳訓練，計有地區民衆、學生、軍人等共 66 人參訓，並給予核發訓練認證書。
- h. 辦理連江縣災害防救團體移地急流救助訓練，培訓地區義消及救生人員 19 人共同訓練，並取得 IRB 國際急流救生員合格證照。

D. 值得借鏡之處：連江縣分爲四鄉五島，若遇緊急事故從南竿增援緩不濟急，因此本計畫加強連江縣四鄉五島基本緊急救護能力，並加強全民訓練協助當地消防救難人員，強化各島自身之救災能力完成各項任務，以爭取緊急救護之時效。

### (3) 垃圾運往台灣處理計畫

- A. 計畫重點內容：本計畫於 97-99 年由離島建設基金補助 2,000 萬元。由於垃圾掩埋場與焚化廠所造成之公害，不合乎連江縣觀光島嶼發展之高環境品質要求，爲了島嶼永續發展，擬將垃圾運往基隆處理，以澈底解決垃圾及其公害問題。
- B. 預期效益：妥善解決全縣四鄉五島垃圾問題，提升環境品質，並保護土地及環境資源，避免垃圾掩埋用地迅速擴張，並移爲觀光與建設使用，促進島嶼生態永續經營。

C. 執行成效：

- a. 97 年 7 月 21 日起連江縣焚化廠停止收受垃圾，執行垃圾轉送基隆天外天焚化發電 7 次計 500 噸，完成 97 年南竿及北竿所有垃圾轉運臺灣進行發電。
  - b. 97-99 年共轉運 4,260 噸垃圾。
  - c. 資源回收率達 61%；剩餘無法分類回收的 35%一般垃圾再運到臺灣大型焚化廠發電。
  - d. 消除焚化廠戴奧辛排放值之潛在威脅，92 年至今目前已測三次，數值分別為 0.15n，0.33ng 及 0.49ng-TEQ/Nm<sup>3</sup> 含量，合乎中小型焚化廠之國家標準 0.5 ng-TEQ/Nm<sup>3</sup> 以下之要求。
- D. 值得借鏡之處：垃圾運臺處理不僅確保離島永續發展之目標，保護連江縣珍貴土地資源留作生活、產業及觀光發展之需。且垃圾運臺，對於垃圾或廢棄物也有集中處理之效，疏減臺灣本島焚化爐垃圾量之不足，且由運往臺灣本島反而比連江縣自己處理更具效益。

## (二) 待探討案例

### 1. 馬祖海堤改善計畫

- (1) 計畫內容重點：原先離島建設基金於 91 與 94 年補助 2,300 萬元。
- (2) 原先預期效益：希透過海堤之整建可以防止颱風所產生之海水倒灌，避免或減輕當地災情。
- (3) 執行過程：執行過程應應人力與成本上漲因素，導致工期延宕。
- (4) 後續處理：
  - A. 經建會在 94 年通過「促進離島永續發展方針」後，對於基礎建設等硬體設施補助大幅減少，因此縣府轉往向經濟部水利署爭取以公務預算的方式協助執行。水利署也允應整體規劃在不破壞景觀的前提下，配合地方觀光發展來規劃，並以長遠的眼光務實來推動，水利署會給予支持。
  - B. 經濟部水利署於 96 年核定該署第一河川局辦理「連江縣北竿后澳、橋仔及南竿四維海岸環境改善工程」，工程經費 2,000 萬元，該局因人不足，故委請連江縣政府辦理該件工程。
  - C. 該工程於設計時，縣政府考量需擴大保護範圍、增加工項及離島工程材料物價波動等因素，故申請工程經費增加為 3,000 萬元，並經水利署同意在案。
  - D. 本工程因連江縣政府委外設計及監造，故作業時間稍長，惟

已於 97 年 9 月 1 日發包，並已於 98 年 4 月 17 日完工。

- (5) 檢討重點：經建會基於政策上的改變，而減少與刪除硬體建設之補助。而後由於當地海浪常有淹沒住屋之情事，才交由水利署接手。然執行過程受限於水利單位人力問題，導致時程延宕，因此執行相關計畫亦需考量機關或單位可執行能量，水利單位人力不足問題，在台灣本島其他地方政府亦有相同問題。

## 四、屏東縣

### (一) 具效益個案

#### 1. 交通及觀光建設計畫類別

##### (1) 屏東縣琉球鄉建造第二艘公有交通船計畫

- A. 計畫內容重點：本計畫於 91 年由離島建設基金補助 8,300 萬元。由於琉球鄉公船欣泰號已漸漸老舊，因此決定購置第二艘公營交通船，訂造新型鋁合金噴射推進式客輪「吉祥如意」號，以解決琉球鄉交通問題。
- B. 預期成效：
- 確保欣泰號於定期檢修時，航運不受影響。
  - 保障當地居民基本生活、民生品補給之需，以解決就學、就業、就醫等基本航次需求。
- C. 執行成效：
- 建造鋁合金噴射推進式渡輪一艘，船重 195 噸，乘客定額 191 人。
  - 93-99 年間平均每年運送 28 萬 5 千餘人次，其中鄉民占全體旅客之 65%。為當地民衆與臺灣本島連結之重要交通船。
- D. 值得借鏡之處：「吉祥如意」號不僅分擔欣泰號定期檢修時無法航行之班次，對於日漸增多之小琉球遊客以及往返臺灣本島與小琉球之居民亦能有效疏運。另外，本船為瑞典籍船公司打造，為同級客輪之頂級產品，也提供往返旅客較高級之設備與享受。

##### (2) 琉球鄉在籍居民票價補貼計畫

- A. 計畫內容重點：本計畫於 95-99 年由離島建設基金補助 4,500 萬元。琉球鄉因受地理環境的影響與限制，對海外運交通問題遂成為琉球鄉鄉民日常生活中最重要的問題。外加為服務鄉民、照顧弱勢族群，其中包括 65 歲以上者、領有殘障手冊者、領有重大傷病卡者之就醫或就業等問題，因此申請離島

建設基金以解決上述問題。

**B. 預期成效：**

- a. 解決鄉民就業、就學及就醫等相關問題，琉球鄉醫療資源有限，領有殘障手冊及重大傷病卡者可優惠搭乘交通船前往本島就醫，95 年度受本基金補助之鄉民計有 198,761 人（含學童 17,540 人、老人及殘障者 24,098 人），96 年度受本基金補助之鄉民計有 189,175 人（含學童、老人及殘障者 53,916 人）。
- b. 健全公營交通船財務狀況，彌補因票價差額所產生之虧損，並減輕鄉公所財政負擔，助使公營交通船之運作趨於正常，避免交通船長期處於虧損之狀況，以達永續經營之效益。
- c. 有助提高遊客服務品質，刺激觀光產業發展，活絡地區商機。

**C. 執行成效：**

- a. 單人票價補助：成人搭乘公船補助 35 元，民船 20 元；學童搭乘公船補助 65 元，民船 70 元；老殘與重大疾病者搭乘公船補助 65 元，民船 70 元。
- b. 目前約有 23.9 萬人受惠。
- c. 間接促使琉球鄉風景區門票年收入約 2,000 萬餘元。

**D. 值得借鏡之處：**

- a. 滿足離島鄉民之基本生活所需。並解決居民就業、就學及就醫等相關問題。
- b. 落實政府照顧年長及弱勢之族群之福利政策之實施。

**(3) 低耗能輕污染大眾運輸接駁工具運輸**

A. 計畫內容重點：本計畫於 96-98 年度，由離島建設基金補助 864 萬元。低耗能輕污染大眾運輸接駁工具網（搭得上船一定有公車可接泊）使得離島交通政策有一完整性與配套措施，將可使車、船一體（首尾相接）保障觀光旅客行的方便及其安全，間接促進觀光旅遊發展。

**B. 預期效益：**

- a. 提供琉球鄉鄉民及觀光遊客舒適、安全、便利的交通低耗能輕污染大眾運輸接駁工具網，促進地方繁榮。
- b. 滿足遊客觀光需求及解決鄉內交通，強化經營管理提升公共運輸服務品質。

- c. 引導琉球鄉成爲國內興盛旅遊的觀光景點，估計可載客量全年約 10~15 萬人。

C. 執行成效：

- a. 購置兩輛觀光低耗能輕污染大眾運輸接駁工具。
- b. 具有琉球當地觀光旅遊特色的彩繪車身外觀及可裝載腳踏車。

D. 值得借鏡之處：本計畫提供遊客到琉球鄉一種經濟實惠的交通工具，讓每個到琉球觀光的遊客可選擇大眾運輸工具。且對遊客日益增多的小琉球來說，亦可減少機車使用，以減少空氣污染，維護當地觀光品質亦有間接效用。

#### (4) 小琉球島嶼結婚行銷活動計畫

A. 計畫內容重點：本計畫於 97-98 年度由離島建設基金補助 185 萬元。琉球鄉全年日照時間長之特性，且又有美麗之海景與沙灘相配合。因此結合婚紗業者，推動島嶼婚紗攝影活動、島嶼風情婚紗走秀等相關活動，行銷島嶼結婚之觀光市場，創造新興觀光文化產業，成爲琉球鄉度假主題之一。

B. 預期效益：

- a. 增加琉球鄉觀光產業經濟收益。
- b. 創造島嶼度假風情新風貌。
- c. 促進琉球鄉相關周邊產業發展之商機。

C. 執行成效：

- a. 情定小琉球「未婚聯誼」。
- b. 幸福之島—小琉球島嶼結婚行銷。
- c. 行銷廣告宣傳（含影片拍攝、折頁等文宣品）。
- d. 婚紗拍攝旅遊套裝優惠行程規劃及行銷。
- e. 間接創造琉球鄉風景區門票年收入達 2,000 餘萬元。

D. 值得借鏡之處：與婚紗業者合作，並藉由活動媒體宣傳增加琉球鄉曝光機會，吸引更多遊客及新人，增加觀光經濟收益及居民就業機會。

#### (5) 琉球鄉光纖管道及無線網路建置計畫

A. 計畫內容重點：本計畫於 97 年度由離島建設基金補助 100 萬元。隨著全球網路資訊發展飛速，提供一個高速穩定及無障礙的無線寬頻行動網路是一重要需求，同時亦是發展小琉球觀光產業的一項重要競爭力，提升小琉球之觀光產業及造福

全島居民資訊教育之普及。

**B. 預期效益：**

- a. 整島寬頻網路建構完成後，整島之觀光資訊可即時交流整合。
- b. 更加方便遊客即時上網，增加觀光便利效益。
- c. 可結合數位監控系統，充分掌握全島觀光安全性。
- d. 觀光導覽系統建置後，不論遊客是否在本島，皆能透過網際網路方便得到第一手的琉球鄉觀光資訊。
- e. 將本島之觀光產業以網路商店的方式，透過網際網路推廣促銷。
- f. 整島骨幹網路架構完成後，可將光纖網路頻寬分租於其他寬頻業者，以增加鄉公所收入。

**C. 執行成效：**

- a. 於白沙觀光港口建置 1 台戶外無線橋接及 1 台室內無線網路基地台。
- b. 於圖書館設置 1 台戶外無線橋接及 1 台室內無線網路基地台。
- c. 於圖書館設置 1 台無線網路控制器來管理設定控制及介接無線網路。

**D. 值得借鏡之處：**本計畫案建置完成後，充分連結整島觀光資訊網路，再配合琉球鄉觀光資訊導覽系統與部落數位學習中心建立，不論科技、人文、教育皆能有效提升琉球鄉觀光價值，帶動漁村觀光產業升級之新契機。

**(6) 琉球鄉閒置軍事設施再利用計畫**

**A. 計畫內容重點：**本計畫於 95-98 年，由離島建設基金補助 1,500 萬元。隨著兩岸政治氣氛緩和與一連串之裁軍政策，當地既有軍事用地及軍事設施多為閒置雜亂、荒廢並未整理做有效益之利用管理，若開發整理後可與琉球鄉觀光景點動線串聯，不僅保存原有的軍事文化特色及藝術精神，又有觀光休閒及文化教育的價值。

**B. 預期效益：**

- a. 針對軍事用地史蹟進行規劃，轉化為觀光資源。
- b. 保有既有軍事戰役文化、精神、藝術，引進新興產業，提供在地就業機會。

c. 與琉球鄉觀光景點的聯結，增加觀光資產。

**C. 執行成效**

a. 訓練當地導覽解說人員，解說琉球鄉之文化特色。

b. 針對軍事用地史蹟進行規劃，轉化為觀光資源。

c. 帶動公共造產年增加收入約 360 萬元。

d. 年增加觀光客人數約 3 萬人。

D. 值得借鏡之處：本計畫不僅解決閒置軍事設施問題，對維護原有軍事設施與保存小琉球戰地景觀有相當助益，造就小琉球除海岸與沙灘美景外，不一樣之景點供遊客參觀。

**2. 農業及水資源建設計畫**

**(1) 屏東縣琉球鄉海域生態資源保育復育監測計畫**

A. 計畫內容重點：本計畫於 96-97 年由離島建設基金補助 600 萬元。近海漁民作業長年的過度捕撈之下，海域資源日趨減少，為推動休閒漁業發展，為維護及規劃海域資源利用，復育海域資源及推動發展休閒觀光產業，有必要瞭解海域生物資源，進行復育及維護海域生物資源，並於漁民及鄉民認同之保護區域內，結合漁業署、保育巡守隊、琉球區漁會、琉球鄉公所及中山大學、進行復育、維護及監測，共同復育海域資源，開創發展休閒觀光新資源，創造海域新契機。

B. 預期效益：

a. 建立琉球地區海域生物基礎資料。

b. 對於海域生物即時進行保育及培育工作。

c. 教育漁、居民，建立保育觀念。

d. 建立永續經營觀念，輔導漁民轉型。

e. 劃定保育區域進行保育規劃。

f. 展示保育成果，推動保育模式。

C. 執行成效：96-97 年調查魚類資源記錄到共有 22 科 68 種，珊瑚調查共記錄到 30 種珊瑚，潮間帶調查紀錄之海洋動物共 84 種。

D. 值得借鏡之處：本計畫有助於生態保育觀念之教育與學習，及海洋資源之開發與利用，兩者並重，以發展具產業特色及生態多樣性休閒，結合遊憩行程，促進周邊產業繁榮。

**(2) 琉球鄉休閒漁業發展與生態資源保育經營管理計畫**

- A. 計畫內容重點：本計畫於 95-98 年度由離島建設基金補助 1,400 萬元。由於漁業資源的破壞與枯竭，隨即而至衍生出就業工作機會的缺乏，年輕人口的外流，造成老齡化漁村，各項人力資源不足，漁村競爭力日益下滑，也為人們對漁村生活總為落後的印象等問題。因此改善琉球鄉海域底珊瑚礁海床環境之復育，及漁村生態資源保育之迫切性及重要性之倡導，促進居民對漁村生態環境保育意識之覺醒，以強化生態資源之永續發展。
- B. 預期效益：
- a. 使漁民能永續使用漁業資源。
  - b. 促進漁村轉型工作，保護海岸生態資源，減少生態環境負荷。
  - c. 發展觀光事業，促進漁村經濟發展，並增加公所自有財源。
- C. 執行成效：
- a. 清除沿海三層網及海底垃圾雜物，挑選三處目前琉球鄉海底三層網及海底垃圾最多位置進行清除作業，總計清除廢棄網具及垃圾雜物 10 公噸，清除完成後並送至屏東縣崁頂焚化場焚化。
  - b. 成立巡守隊並積極巡育琉球鄉海岸，經這幾年不斷的巡守及宣導教育琉球鄉居民，違規事項業已大幅減少，並與琉球鄉觀光保育團體互相配合，保育觀念業已深入琉球鄉因此近年度顯有違規事項。
- D. 值得借鏡之處：本計畫對保護綠蠵龜之棲息地與清除會對綠蠵龜行動造成影響的三層網有相當助益，有助於綠蠵龜之保育，也間接吸引生態旅遊之遊客來到小琉球。

### **(3) 小琉球生物資源調查與圖鑑製作計畫**

- A. 計畫內容重點：本計畫於 99 年由離島建設基金補助 50 萬元。小琉球即具有生物物種豐富與景觀優美的特色，極適合發展生態旅遊，只是目前仍未有完整的生物相調查計畫，以致國人尚無法充分的認識小琉球生態之美。因此調查本土特有物種除為生物調查，對觀光與教學亦有幫助。
- B. 預期效益：
- a. 藉由琉球鄉生態現況研究調查，建立當地生物資源資料庫。
  - b. 作為琉球鄉往後環境生物種類監測與休閒遊憩管理中環境變遷的重要參考資料。
  - c. 提供琉球鄉鄉民未來進行相關學術論文研究之參考。

C. 執行成效：

a. 99 年調查紀錄與文獻彙整共計有陸域動物 19 目 73 科 187 種；陸域植物 52 目 96 科 466 種；海域生物 64 目 169 科 546 種，生物合計共 135 目 338 科 1,199 種。

b. 特有與特亞種及特殊瀕危稀有物種共計 93 種，其中特有種 11 種、特亞種 10 種、禁捕種 57 種、保育性 17 種。

D. 值得借鏡之處：琉球鄉生物資源相當豐富，藉由本計畫之每月二次的實地探訪記錄，並彙整以往琉球鄉生物文獻資料，整匯成全面性的琉球鄉當地生物資訊，以對當地特有種有更进一步之認識，並成爲日後生物教學重要文件之一。

### 3. 教育文化及社會福利建設計畫

#### (1) 琉球鄉公所辦公廳舍興建計畫

A. 計畫內容重點：本計畫於 93-94 年由離島建設基金補助 6,200 萬元。由於原先鄉公所發展腹地與辦公室空間使用上皆有所不足，因此由鄉公所申請離島建設基金興建新的辦公廳舍。

B. 預期效益：

a. 建立琉球鄉新的行政意象。

b. 配合整體發展需求，建立機能完備與高服務品質之新行政中心。

C. 執行成效：依採購法發包，監督承包商依約承造，於 98 年度正式啓用。

D. 值得借鏡之處：鄉公所舊址在全鄉精華區之白沙尾漁港附近，儘管村民辦公較方便，但由於受限於發展腹地與辦公室空間不足，實難以對鄉民做更好服務。因此本計畫有效提升行政效能，以便容納各項公共設施，有助於鄉公所建立更完善之機能，以便服務鄉民。

### 4. 消防醫療及環保建設計畫

#### (1) 琉球鄉垃圾全分類零廢棄資源回收轉運處理暨海岸清潔計畫

A. 計畫內容重點：本計畫由離島建設基金從 95-99 年約補助 4,844 萬元。離島地區因面積有限，且環境資源脆弱，興建垃圾掩埋場或焚化爐不僅成本高，污染防治亦難落實。環保署爲推動離島垃圾轉運處理，僅補助營運管理維護及資源回收與廢棄物後送處理等經費，以符合世界各國污染減量及離島永續發展之政策目標。

B. 預期效益：

- a. 服務鄉民 13,000 人、服務遊客 20 萬人次，全年變賣資源回收之價金預估為 30 萬元，潔淨的海灘吸引消費及創造週邊效益約為 3,000 萬元。
  - b. 漂流物垃圾估計清除 200 噸，漂流木估計清除 1,000 噸，產生堆肥估計約 800 噸，每噸可滋潤 250 平方公尺土地。
- C. 執行成效：
- a. 95 年垃圾處理率為 72.61%，資源回收量為 674 公噸，垃圾回收率為 27.87%，廚餘回收率為 3.57%。
  - b. 96 年垃圾處理率為 83.33%，資源回收量為 709 公噸，垃圾回收率為 30.19%，廚餘回收率為 3.41%
  - c. 97 年垃圾處理率為 100%；資源回收量為 831 公噸，垃圾回收率為 32.65%，廚餘回收率 2.59%。
  - d. 98 年垃圾處理率為 100%；資源回收量為 938 噸，垃圾回收率為 46%，廚餘回收率為 3.25%；並清理海岸及道路 36 公里，資源廢棄物 3 公噸。
  - e. 99 年垃圾處理率 100%，資源回收量為 807 噸，垃圾回收率為 34.39%，廚餘回收率為 3.16%。垃圾轉運量約為 1,510 公噸，並清理海岸及道路 36 公里，資源廢棄物 3 公噸，動員 485 人次投入參與擴大淨灘活動工作一場，清理海漂廢棄物約達 20 公噸。
- D. 值得借鏡之處：本計畫為所有離島垃圾分類與資源回收之先河，不僅減少遊客所帶來之垃圾，以及減少焚燒垃圾所帶來之空氣污染進而提升當地旅遊品質，更能減緩炭頂焚化爐垃圾量不足之情況。

## **(2) 打造琉球鄉為全國環保示範區－環保民宿推動計畫**

- A. 計畫內容重點：本計畫於 98 年度由離島建設基金補助 100 萬元。目前琉球鄉已經因為垃圾全回收零廢棄成效聞名全國，各機關政府相繼前往參訪學習，如果逐步在交通運具、住宿環境等都扣上環境保護的主題，更能營造出琉球鄉的特色，將琉球鄉以『清靜之鄉』的形象聞名全臺。
- B. 預期效益：宣導環保民宿理念，讓經營住宿設施之業者重視節能省水之重要性，並進而達到實踐之共識，最終達到減低發展觀光業所衍生之水、電資源使用壓力，促進離島資源使用效率提升，減少未來離島缺水、缺電問題。
- C. 執行成效：
- a. 環保民宿理念宣導。

b. 建立環保民宿獎勵機制。

D. 值得借鏡之處：環保民宿採用省水、省電節能設施之獎勵標準，增加相關設施使用比例，以達減低能源使用與產業發展並行之兩全方法。

## (二) 待探討案例

### 1. 98 年度琉球鄉生態交通系統規劃

(1) 計畫內容重點：本計畫於 98 年度由離島建設基金補助 200 萬元。本計畫俟以「綠色運輸系統」之新思維著手建設綠色琉球鄉，推廣低耗能輕污染私人運具，宣導一般社會大眾以電動機車、電動自行車環島整個琉球鄉，代替燃油之運具，養成節約能源的觀念，並配合本島大眾運輸工具，建立完善遊程配套措施，使各種交通工具結合成一綠色運輸路網，建置人本、優質的交通生活網絡。

(2) 預期效益：

A. 促進遊客以電動機車與電動自行車環繞琉球鄉沿岸風景，構築一條環線之交通觀光運輸網。

B. 為琉球鄉鄉民及觀光遊客建立舒適、安全、便利的交通低耗能輕污染的觀光遊程網絡，進而帶動當地繁榮。

C. 提供在地居民就業機會與產官合作機會，創造產業價值。

D. 滿足觀光客遊憩、運動的需求與響應「全球環保活動•節能減碳」的推行。

E. 引導民宿及交通工具出租業者與電動車結合套裝旅遊，間接養成國人成為綠色旅人。

(3) 執行過程：98 年年底屏東縣政府提供了 22 輛電動機車。但由於小琉球的地形限制、電動機車本身之動能問題以及電池蓄電力會越來越差等問題，讓民衆想要騎乘電動機車的意願降低。也因此形成車輛閒置狀況並還得支付相關維護修繕費用。

(4) 後續處理情形：後來經濟部工業局委託工研院開發新車種，新車種已有一般輕型機車（汽缸排氣量為 50cc 以下）之動力。若測試得宜，未來將可逐步取代舊型電動機車，並在小琉球正式使用。

(5) 探討重點：電動機車早在 84 年臺北市即配合環保署政策試圖推廣，然當時即因技術問題與普及率低，於 92 年便停止，因此其實電動機車相關問題由來已久。所以相關計畫在提案或執行前，應先評估各廠商機型之性能是否能適應當地地形，以避

免類似情形再次發生。所幸電動機車於 100 年時有重大突破，相信不久將來可有相當之使用者，以達成政府節能減碳之美意。

## **2. 琉球鄉喪葬設施改善計畫**

- (1) 計畫內容重點：本計畫於 93-94 年由離島建設基金補助 3,515 萬元。琉球鄉舊有公墓多因設置使用年代較久，乏人管理，造成密埋疊葬，荒塚縱橫，墓基已趨飽和而且與民宅比鄰而居。琉球鄉位處離島民衆習慣土葬，而近幾十年未闢建新公墓，造成亡者不能安寧生者不能安居，影響觀瞻及居住環境至鉅。因此申請離島建設基金以解決上述問題。
- (2) 預期效益
  - A. 依使用者付費原則，訂定收費標準，酌收墓地使用規費，以墓養墓，開闢鄉鎮財源。
  - B. 提高設施服務品質，誘導民衆將死者入葬，減少濫葬發生。
- (3) 執行過程：因遷葬公告程序瑕疵（由公所自行公告），故而公告遷葬之處分遭撤銷。
- (4) 後續處理情形：計畫於 95 年底遷葬完畢，全案至 96 年 12 月 31 日結案。
- (5) 探討重點：本計畫本為解決琉球鄉長期以來亂葬崗問題，但鄉公所在完工後並未與縣府相關單位會勘，導致公告瑕疵且事後未補正導致處分被撤銷，日後應儘量避免相關行政疏失。

## **3. 琉球鄉自然資源永續利用-喪葬設備及殯葬文化改善計畫**

- (1) 計畫內容重點：本計畫於 96-98 年由離島建設基金補助 4,100 萬元。民衆由於受到入土為安、宗教信仰及風水觀念的影響，琉球鄉至今土葬風氣仍盛。然琉球鄉土地面積不多，造成濫葬嚴重，不僅危害琉球鄉山坡地安全、造成水資源污染問題、自然珊瑚礁的破壞及居住品質的降低，急須第二公墓及納骨堂的興建完成以解決問題。
- (2) 預期效益
  - A. 美化墓地環境，提供民衆一處莊嚴的「慎終追遠」的場所。
  - B. 實施「墓基輪流使用」、「限定墓基使用面積」有效解決墓地需求，促進土地合理使用。
  - C. 提高設施服務品質，誘導民衆將死者入葬，減少濫葬發生。
- (3) 執行過程：96 年依照期限完成，惟 97~98 年納骨塔主體興建

工程因多次工程流標、土地鑑界、自行變更設計等因素導致延宕工程進度。

- (4) 後續處理情形：99 年竣工，100 年辦理結案，但仍續與廠商有履約糾紛爭議，目前已進入仲裁程序。
- (5) 探討重點：本計畫為解決琉球鄉山坡地安全以及造成水資源污染等問題，但由於鄉公所變更設計導致工程延期，進而衍生出與包商間之爭議。因此計畫執行若要進行變更設計等改變計畫行為，應與縣府主管機關協商解決為宜。

## 五、臺東縣

### (一) 具效益之個案

#### 1. 交通及觀光建設

##### (1) 綠島休閒渡假觀光巴士發展計畫

A. 計畫內容重點：本計畫於 92-99 年度由離島建設基金補助 1,623 萬元。目的為加強公共運輸功能搭配定點電動自行車及自行車之策略，改善旅遊人潮及大量機車所造成之交通與環境污染問題，並期透過觀光巴士推廣島內深度旅遊體驗，以提升遊憩品質，促進生態旅遊的發展。

B. 預期成效：

- a. 提高景觀遊憩據點之可及性。
- b. 減緩觀光引發的交通事故及交通衝擊。
- c. 推動遊客交通使用之選擇並踴躍使用觀光巴士，有效串聯觀光遊憩系統。
- d. 降低遊客於各景點旅遊速度並改善旅遊品質及噪音與空氣污染。
- e. 提供鄉民鄉內唯一公共大眾運輸工具。
- f. 提供支援學校校外教學及各項公益活動交通運輸協助。

C. 執行成效：

- a. 規劃年度公車營運時間、路線、方式。
- b. 推動遊客交通使用之選擇並踴躍使用觀光巴士，有效串聯觀光遊憩系統。
- c. 降低遊客於各景點旅遊速度並改善旅遊品質及噪音與空氣污染。
- d. 辦理宣傳宣導廣告、活動。

- e. 透過綠島相關網站刊載，便利民衆了解及使用。
  - f. 司機營運服務檢討及充實訓練（參加鄉內辦理解說員訓練，提升司機於各景點解說能力及服務品質）。
  - g. 執行淡季每日班車營運。
  - h. 執行旺季每日班車營運。
- D. 值得借鏡：綠島鄉擁有優質海陸自然資源，但也因此招來為數可觀之遊客，但遊客之到來也產生綠島機車數量不斷增加之現象。因此藉由本案之推動，健全當地休閒度假大眾運輸系統之基本建設，充實當地旅遊服務之品質，以強化大眾運輸使用誘因，並減緩不斷上升之機車使用率，污染源也隨之減少。透過本案兼顧城鄉建設、觀光發展、環境保護的規劃機制與長期推動，達到人為與自然間互利共生的永續經營。



## (2) 綠島鄉梅花鹿生態保護區各項建設工程計畫

- A. 計畫內容重點：本計畫於 93-94 年由離島建設基金補助 1,500 萬元。本計畫目的為保育稀有動物梅花鹿，並在建立保護區同時，期望達到生態保育、環境教育與觀光旅遊得以三贏。
- B. 預期成效：
- a. 為保存鄉有特產成一項具生態特色之資源外，也是發展綠島陸地觀光資源成重要休閒遊憩據點之一。
  - b. 適當配置人工設施及動植物引入，促使生態平衡，達到永續經營發展之目標，讓遽增遊客蒞綠島鄉賞景，踏青，潛水，弄潮之餘多一項生態觀光之旅。
  - c. 提供地方更多就業機會。
- C. 執行成效：
- a. 將梅花鹿園區設計為一般發展區、一般保護區及特別保護

區等三項。

b. 完成全區界周邊圍籬、主要便道、便橋、階梯、柵欄、眺望亭及景觀平台與觀察小屋等。

c. 完成教育解說中心。

D. 值得借鏡之處：梅花鹿於 60 年代左右即經由有人引進梅花鹿畜養，割茸出售。然之後由於鹿茸價格大跌，養鹿人家紛紛將飼養的梅花鹿野放山林，反而使臺灣本島幾近滅絕之梅花鹿在綠島山林間找到生機。因此，本計畫即避免梅花鹿再次滅絕而設立保護區，以確保梅花鹿之生活環境，並可提供教學研究與觀賞旅遊之用，以達成保育與觀光兩全之目的。

### (3) 綠島玻璃遊艇更新發展計畫

A. 計畫內容重點：本計畫於 93-94 年由離島建設基金補助 2,000 萬。配合綠島鄉重大交通遊憩碼頭之興建完成及加強公共造產事業競爭能力與提升遊客服務品質，更新玻璃遊艇以招攬客源增進營運，提供消費者多一項不同選擇之觀光遊憩活動。

B. 預期成效：調整票價合理反映成本及調整招客佣金給付方式，積極主動傳銷各旅行業者，配合現今快速發展之各項觀光商機，投入市場競爭，誘導遊客惠顧搭乘增加營運收入。

C. 執行成效：

a. 新造 45 人坐半潛式海底觀景船一艘。

b. 每年約盈餘 40 萬元。

D. 值得借鏡之處：綠島鄉周邊擁有豐富之海洋資源，藉由海底觀景船可將生動之海底景觀一覽無遺。其中各項相關觀光產業之宣傳推銷及透過電視媒體之廣泛報導，提高玻璃遊艇知名度，增加票箱收入，以提升綠島鄉財源自有率。

### (4) 綠島永續生態度假休閒遊程創新推廣計畫-在地執行計畫

A. 計畫內容重點：本計畫於 97-99 由離島建設基金補助 690 萬元。綠島特殊的地理條件及獨特的人文背景，造就其成為世界級景觀與生態環境；但在尖峰季節大量人潮湧入下，原本就脆弱的島嶼環境，已遭受過度的生活干擾與發展瓶頸，亟須謹慎規劃及執行具永續生態度假休閒特色的旅遊型態。生態旅遊不僅能讓遊客大眾得以親近大自然、瞭解珍貴的海洋資源並能教育宣導環境保護及生態維持的重要性。

B. 預期效益

a. 有助自然環境的長遠保育，生態平衡及產業品質的提升。

- b. 兼顧永續經濟與永續社會的層面，以互利共生的原則促進經濟、環境及社會的永續經營與發展。

C. 執行成效：

- a. 辦理民宿經營理念、房務管理、遊憩活動設計、民宿行銷與文宣製作等相關課程。
- b. 專案輔導計畫(神秘客服務稽核調查、服務提升訓練等)，並導入學習種子及專家輔導。
- c. 編印綠島基礎觀光語言訓練教材手冊及錄製英文觀光會話教學 CD。
- d. 利用在地資源或元素規劃具地方特色 DIY 手工藝品。

D. 值得借鏡之處：綠島儘管遊客眾多，然淡旺季分明，尖峰旅遊季節對當地環境之破壞甚巨，亟須另類之旅遊形式，以改善現況。因此本計畫以深度之生態旅遊為目標，並提高民宿業者經營服務成效，精緻服務品質，提供社會大眾去綠島旅遊有不同之選擇方式。

## 2. 農業及水資源建設

### (1) 綠島生態資源維護計畫

A. 計畫內容重點：本計畫於 95-99 年度由離島建設基金補助 814 萬元。係為針對海陸域生態進行有效地監控管理，杜絕非法情事，培育專業之保育解說員及發展深度旅遊模式；改善野生動物棲息環境，保存並記錄物種多樣性資料，厚植國際生態度假島基本能力，進行永續自然資源保育工作。

B. 預期成效：

- a. 教育宣導活動：辦理宣導活動，宣揚保育觀念。
- b. 外來種動物多線南蜥移除作業。
- c. 義工定期海域巡守工作油料及誤餐補貼：透過義工巡守機制，有效管理綠島漁業資源保護區，抑制不法情事之發生。一年 365 天全區分石朗、柴口 2 區段 24 小時排班不定時巡查、監控。
- d. 不定期海陸生物的棲地保護：不定期清除海陸域生物非法陷阱清除（深入沿岸海底清除非法陷阱及深入山中拆除山中非法陷阱），維持自然生物一個乾淨的家。

C. 執行成效：

- a. 99 年透過實地田野調查與訪談，收集過山古道生態資源與人文歷史資料，共調查傳統地名 9 筆；植物 6 筆；哺乳類

動物 2 筆；鳥類 4 筆；爬蟲類 3 筆；兩棲類 3 筆；昆蟲 9 筆；蝴蝶 2 筆；蜻蜓 2 筆；蜘蛛 9 筆；軟體動物 2 筆；甲殼類 2 筆，共計 53 筆。

- b. 95-99 年間辦理生態解說員訓練課程共 61 小時。
- c. 99 年 7 月 1 日至 99 年 10 月 25 日止，移除外來物種多線南蜥共 189 隻，全島監測移除作業 2 次。
- d. 95-99 年間，共通報疑似不法個案 23 件，移送法辦 3 件，在執法單位確認無違法後，勸導監視後結案、勸導個案 44 件。
- e. 95-99 年間，海陸域陷阱清除活動 14 次。
- f. 95-99 年間設立保育告示牌維護 5 座。

D. 值得借鏡：綠島鄉擁有豐富之海陸生態資源，但近年由於人為破壞與外來種入侵，對本地物種也造成威脅。因此本計畫藉由宣導活動與巡守隊通報執法單位，以此保育當地生態資源，並藉由解說員讓當地民衆與遊客認識保育物種之重要性。



## (2) 復育蘭嶼蝴蝶蘭及回歸山林資源永續利用計畫

- A. 計畫內容重點：本計畫於 96-99 年由離島建設基金補助 900 萬餘元。由於過去盜採蝴蝶蘭、羅漢松及珠光鳳蝶等動植物情況相當嚴重，因此本案目的為復育蘭嶼特有種動植物，並推動部落居民參與部落山林之經營管理。期望以逐年調查調查一個部落的方式，透過部落參與的方式，協助在地就業、培訓部落山林經營人才，推動傳統部落組織參與未來生態旅遊經營，以促成雅美族人肯定山林資源和傳通文化的價值。
- B. 預期成效：
  - a. 結合地區原有自然優美景觀資源，塑造地區性文化特色風格，提升生態教育及休閒旅遊之觀光價值，增加地區居民

就業機會與收益。

- b. 有效復育蘭嶼蝴蝶蘭、原生植物資源，落實維護原生植物，以達生態平衡，有利於營造多元化之生態環境。

C. 執行成效：

- a. 96-99 年間完成回歸山林種植蘭嶼原生蝴蝶蘭計 1,200 株種苗，並且透過 GPS（衛星定位儀）標定 150 個標種點。
- b. 臺東縣政府於 96-99 年間輔導蘭嶼鄉公所人員實務操作已建立圖資及應用地籍數值化套繪航照彩色正射影像檔圖資，透過 GPS 定位與監測機制，建立各項離島計畫管理圖資並監測蝴蝶蘭定植位置以利進行後續追蹤管理。

D. 值得借鏡之處：蘭嶼擁有有別於其他地方特有動植物種，包括蝴蝶蘭、羅漢松及珠光鳳蝶等。但由於過去盜採等行為造成相當之破壞，藉由本計畫之執行，對當地特有動植物種進行復育，以利於營造多元化之生態環境。更可促進蘭嶼地區自然生態教育功能發展，以發揮觀光、休閒及經濟價值等多功能目標，不僅符合國際保育社區化的潮流，亦表現政府照顧弱勢族群的善意。



### 3. 教育文化及社會福利建設

#### (1) 公館國小擴充再生能源發電設備計畫

A. 計畫內容重點：本計畫於 98 年度由離島建設基金補助 600 萬元。綠島地區使用柴油發電，發電成本高昂，尤其夏天遊客眾多，常造成發電不敷使用、時而發生短暫停電之狀況，若學校投入設置太陽能發電及風力發電設備，預期可輔助臺電之夏季供電能力。

B. 預期成效：

- a. 全年預估生產約 2.7 萬度電。

b. 減少二氧化碳約 1.85 萬公斤。

c. 每年減少電費 9 萬 4 千元。

C. 執行成效：

a. 設置一套 20kWp 併聯型多晶矽太陽光電發電系統。

b. 設置一套 1.5kW×2 併聯型垂直軸風力發電機。

c. 擴充再生能源發電設備—垂直軸風力發電機及太陽能光電板，完成後，預期全年發電量可提供校園全年用電至少 50%（內含照明用電 100%）。

D. 值得借鏡之處：夏季為用電高峰，外加綠島旅遊旺季也是夏季，因此當地夏季電力常不敷使用。本計畫除紓解發電廠在夏天之負擔，除確保學童在夏天有正常之教學環境，並有效開發綠島豐富的再生能源—太陽能及風力能，並培養學生對再生能源及節能減碳之概念。



## (2) 綠島鄉立圖書館空間及營運改善計畫

A. 計畫內容重點：本計畫於 99 年度由離島建設基金補助 190 萬元。目的為發揮圖書館營運功能，藉由計畫整體改善充實軟硬體設施，以展現圖書館多樣豐富的服務新風貌，營造圖書館新魅力，普及讀書風氣。

B. 預期成效：

a. 提升公共圖書館營運功能。

b. 提升更好的服務品質及服務層面，讓公共圖書館成為民衆的終身學習中心。

c. 提升鄉民圖書風氣，改善居民氣質，建立一個安和樂利的書香社會。

d. 設置網路 e 樂園，提供社區民衆免費上網，共享網路資源，小朋友亦可利用上網找尋所需資料，縮短城鄉差距最終讓

圖書館成為社區居民的好鄰居。

C. 執行成效：

- a. 屋頂防漏整修共 346 m<sup>2</sup>。
- b. 內部設備更新：書架 40 組、閱覽室書櫃 4 組、個人電腦 3 組、直立分離式冷氣 2 組、T5 燈具 43 組等。
- c. 室內整修：落水頭整修 1 式、電動鐵捲門整修 1 式、無障礙坡道整修 1 式、入口天花板更新整修 1 式等。

D. 值得借鏡之處：綠島由於圖書館設備較老舊，藉由內部設備更新，提供舒適閱讀環境，藉此提升鄉民閱讀風氣，縮短城鄉差距，充實精神生活，營造一個休閒舒適的閱讀環境，加強圖書館各項功能，符合讀者需求，營造公共圖書館新形象，成為充滿活力、希望的書香園地，讓人人都愛上圖書館。

**(3) 蘭嶼鄉物資平價供應中心營運計畫**

A. 計畫內容重點：本計畫由離島建設基金於 90-99 年補助 5,000 萬元。內容重點如下：

- a. 本計畫以政府補助運費、人事費，降低各項民生必須品價格。
- b. 以更合理公道價格供給民生必須品，降低離島居民生活成本，改善生活品質。
- c. 日用品、雜貨、糧食、果菜、生鮮等類，以統一進貨方式，由鄉公所以不定期方式詢價，以掌握貨品價格。

B. 預期成效：

- a. 本計畫除直接降低貨品價格，居民受惠外，間接抑制鄉內商號貨品價格，更有助於服務品質之提升。
- b. 蘭嶼鄉全鄉居民直接受益金額每年約 400 萬元以上。

C. 執行成效：

- a. 每週兩次運補日用品、生鮮蔬果、五金建材等。
- b. 儲備救災物資：協助地方政府作為該鄉天然災害災民收容救濟物資儲備中心。
- c. 離島物資由於須船運補，導致一般日常用品物價較本島高。經由離島建設基金補貼，當地民生所須物價維持與臺灣本島相近，而物價較當地傳統商店降低約 40%。
- d. 現行蘭嶼當地每年約有 360 個貨櫃量支持當地日常用品需求，且具備災害物資儲備功能，以備災害來臨時，物資供

應之場所。

- D. 值得借鏡之處：蘭嶼由於地處離島，生活物資運補皆仰賴臺灣本島，導致當地基本民生物價較臺灣本島高，因此本計畫藉由物資運費補貼降低物價，除時鮮蔬果外，讓蘭嶼居民享受與本島相同的物價，以提升當地生活水準。

#### **(4) 蘭嶼鄉傳統部落文化（半地下屋）保存暨經營管理計畫**

- A. 計畫內容重點：本計畫於 92-95 年度由離島建設基金補助 1,240 萬元。蘭嶼的舊文化住宅都有毀壞的情況，為了避免舊文化建築的毀損，要積極的做保存的工作。
- B. 預期成效：
- a. 提升綠島鄉民更高品質的文化生活環境。
  - b. 提升鄉民對傳統地下屋的認知，啟發年輕一代文化傳習環境。
  - c. 保存具歷史價值之半地下住屋，形成國家級的建築物空間。
- C. 執行成效：
- a. 於東清、朗島等部落抽籤選定 29 戶，每戶補助 30 萬元進行家屋修復。
  - b. 劃定野銀舊部落以及朗島舊部落局部地區為「文化保存區」，做為雅美(達悟)傳統生活形態的保留區，提供傳統雅美(達悟)生活文化的生活空間。
  - c. 對於單棟而具有保存意願的住宅，比照「文化保存區」的獎勵方式執行。
- D. 值得借鏡之處：半地下屋為蘭嶼傳統住屋，其建物相當具文化保存價值，然舊有住屋多有毀損，因此藉由本補助計畫以維持住屋狀態，並就此傳承半地下屋傳統工法與其文化，以利於傳統部落整體風貌營造。

#### **(5) 傳統港澳生態修建、船屋整建與祭儀場地復育計畫**

- A. 計畫內容重點：本計畫於 96-98 年度由離島建設基金補助 300 萬元，計畫重點如下：
- a. 尋求適當專業團體之協助，進行整體規劃舉辦部落說明會，成立部落港澳規劃小組，對於港澳整體環境之改善，將由規劃小組進行籌劃，舉辦部落居民參與港澳環境設計活動，以加強居民對於環境新設施之認同感。
  - b. 由部落長輩耆老指導，青壯年與船主負責勞務執行，船屋建造及構造，屋頂主架構係以當地木材為取材，屋頂則以

油毛氈搭配當地之傳統家屋成一整體型態，以石塊推砌成牆，地面則以小石礫排放。

**B. 預期成效：**

- a. 船屋之造景，可帶動觀光人潮，促進商機及經濟發展。
- b. 保存原住民特殊的海洋文化造船屋技藝。
- c. 加深族人的自我認同及部落傳承意識使命。

**C. 執行成效：**

- a. 96 年共修建船屋 18 間。
- b. 港澳周邊環境清理與祭場場地復育。

**D. 值得借鏡之處：**蘭嶼鄉為衆離島中唯一擁有原住民文化地區，其中達悟族製船技術更為當地傳統重要文化特色。但隨著現代化文化與設施進入蘭嶼，相關文化有流失之虞。因此本案有益於傳統文化之傳承，並強化當地認同感。且船屋為當地文化特色之一，亦有利於創造「文化生態旅遊」，以增加當地收入與就業。



#### **4. 消防醫療及環保建設計畫**

##### **(1) 綠島節水及污水回收整體規劃示範計畫**

**A. 計畫內容重點：**本計畫於 98 年度由離島建設基金補助 150 萬元。目的為開發綠島地區可利用之水資源，增加島內可用之水資源及調查綠島地區水污染現況，以開創島內可利用之水資源（運用雨、污水等循環再利用）及落實節約用水之行動，解決綠島用水問題。

**B. 預期成效：**

- a. 調查分析綠島水污染來源、污染量及空間分布。
- b. 調查分析綠島雨水及其它可用水源、水量及分布。

c. 規劃一處全島回收水（雨污水）資源中心及雨污水回收再利用系統，另評估與飯店、民宿業者及公務機關等合作，發展回收示範系統之可行性。

d. 研擬並提出綠島鄉節水策略，及製作節水宣導看板。

### C. 執行成效（台東縣環保局，2009）：

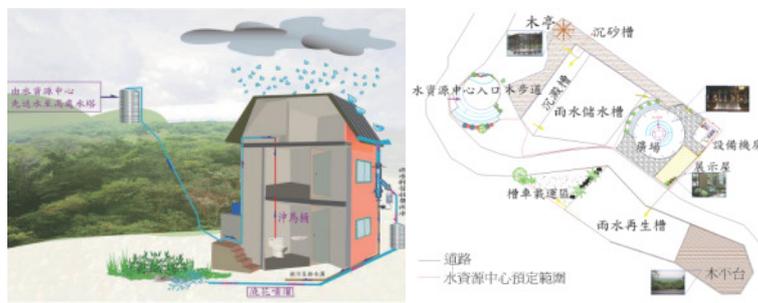
a. 流量調查結果，雨季時期水量可達 1,362 CMD；枯水季時期水量約為 35 CMD。

b. 現階段南寮污水可回收污水量 150 CMD，機場雨水日收集雨量為達 28 CMD，最大雨水貯存量可達 254 m<sup>3</sup>，合計現階段雨污水可回收水量介於 150 ~ 404 CMD，規劃水資源回收中心最大處理量為 500 CMD，預期產水水質 BOD ≤ 10 mg/L，SS ≤ 5 mg/L 及大腸桿菌不得檢出之目標。

c. 全島污水採樣點共計 10 處，依各區域污染程度進行比較，枯水季及雨季調查結果皆呈現南寮村 > 中寮村 > 公館村 > 溫泉村 > 柴口村之趨勢。

d. 研擬綠島節水及雨污水回收系統發展策略（包括其可行方式與地點之選定），並設計至少三套雨污水回收系統。

D. 值得借鏡之處：綠島地區在旅遊淡季時期，水庫供水量足以應付當地居民及旅客之用水，但每當綠島進入旅遊旺季，水庫供水量明顯不敷使用，因此調查水污染來源、污染量及空間分布，並繪製污染分佈圖，以評估未來可回收污水之水源量與水質，以增加綠島在旅遊旺季之可用水。並辦理雨污水回收再利用技術、經濟效益及環境效益宣導說明會，使民衆了解雨污水再利用的重要性。



## (2) 綠島鄉中南寮聚落污水自然淨化工程

A. 計畫內容重點：本計畫於 98 年由離島建設基金補助 1,000 萬

元。為建設綠島鄉中南寮地區自然淨化系統，處理中南寮地區居民及遊客所產生之生活污水。並避免居民與遊客產生之廢水污染海洋。

**B. 預期成效：**

中南寮系統	監測值	設計值	預估放流水水質	去除率
水量 CMD <sub>peak</sub>	197.28	1200	--	--
BOD mg/L	21.7	30	6.69	77.7
SS mg/L <sub>avg</sub>	43	50	11.15	77.7
NH <sub>3</sub> -N mg/L	32	40	4	90

資料來源：「離島建設基金補助計畫」98 年度項目工作計畫書。

**C. 執行成效：**

a. 98 年間共完成設置抽水機 4 組、簡易攔污設施 2 組、噴灑管線 2 式、電控系統 2 組、截流井土木工程 2 式。

b. 98 年間設置卵礫石 4,500m<sup>3</sup>、砂 700m<sup>3</sup>、放流渠道 100m。

D. 值得借鏡：由於綠島在晚近開始發展觀光業，帶來人潮錢潮，也帶來海洋污染，而過去污水處理卻為直接放洋，實有影響當地著名之海底生態景觀之虞，因此本計畫有助於當地初步處理污水問題，以保綠島環境資源可永續利用。

**(3) 綠島鄉衛生所提升醫療品質計畫**

A. 計畫內容重點：本計畫於 95-99 年度由離島建設基金補助 1,772 萬元。為因應接受服務人口增加之醫護品質要求，有必要提升綠島衛生所之醫療服務品質，以利提供島內觀光發展及促進居民安全生活。因此綠島鄉衛生所醫療提升計畫分為二大部分：設施完善、人員建置，使軟硬體都能提升，藉以達到符合離島地區特性之醫療機構。

**B. 預期成效：**

a. 使用替代能源以求節能減碳之效。

b. 醫療設施保固外定期維護與資訊設備維護。

c. 衛生所醫護人員緊急救護及進修訓練。

d. 心血管疾病及肝癌篩檢。

e. 結合社區營造中心志工養成及延續。

**C. 執行成效：**

- a. 進行醫療大樓整修。
  - b. 99 年衛生所醫護人員緊急救護及進修訓練,2 位醫師、1 位牙醫師、4 位護士、1 位醫檢師，綠島鄉種子教師培育。
  - c. 95-99 年間，成人健檢 1,260 人次，婦女抹片檢查 813 人次、兒童保健 321 人次，大腸癌篩檢 186 人次，口腔癌篩檢 1,278 次，C 肝篩檢 785 人次。
  - d. 維護 91 年起購置已保固外醫療設備之妥善率達 90%；維護 92 年起購置已保固外資訊設備妥善率達 100%。
  - e. 每年約減少綠島居民健保外醫療費用支出達 3,617 千元以上，減輕綠島居民就醫負擔，有效降低醫療城鄉差距。
  - f. 每年約減少政府轉診就醫交通補助經費支出約 87 千元以上。
  - g. 99 年直升機及海巡緊急醫療後送案件為 29 件 31 人次，且全年未發生醫療糾紛案件。
  - h. 99 年使用 13 輛電動機車全年減少 CO<sup>2</sup> 排放量達 3,239.8kg，達到節能減碳之效。
  - i. 99 年完成疾病篩檢人次達成率 176%、400 人次的肝腎功能、視力、骨質密度篩檢；209 人次的口腔癌檢查、82 人次的子宮頸抹片檢查，有效降低當地居民醫療風險。
- D. 值得借鏡之處：綠島鄉衛生所為島上唯一醫療設施，若遊客與居民有病痛，更是重要的第一時間處置設施。經由離島建設基金多年之協助，比起過去，基本醫療質量有相當之成長，也減少須轉診人次，亦節省相關之公帑。



#### (4) 臺東縣綠島鄉及蘭嶼鄉飲用水品質監測計畫

- A. 計畫內容重點：本計畫於 92-99 年度由離島建設基金補助 1,551 萬元。綠島蘭嶼地區供水近年來因大量觀光客的擁入、

季節性的變化及天然災害等因素，造成用水量不足及用水品質不佳等問題，影響民衆飲用水安全及健康，鑑於此，有必要定期監測兩離島地區飲用水品質，以維護民衆飲用水安全。

**B. 預期成效：**

- a. 每年水質項目檢驗可達 **818** 項次，以達有效監測水質狀況，及早發現異常及早改善之效。
- b. 現場量測分析儀、保護區非點源污染查察達 **210** 項次/年之分析效率，以提升採樣現場 pH 及電導度項目分析之精確度及效率。

**C. 執行成效：**

- a. 大腸菌密度：99 年綠島鄉測點各次測值介於 **64~7,300** CFU/100 mL 之間，蘭嶼鄉測點各次測值則介於 **1~ 15,000** CFU/100 mL 之間，各測點各次測值均符合「飲用水水源水質標準」。
- b. 化學需氧量(環保局自行檢測)：99 年綠島鄉測點各次測值介於 **ND(<3.79mg/L)~14.9 mg/L** 之間，蘭嶼鄉測點各次測值則均為 **ND(<3.79 mg/L)**，各測點各次測值均符合「飲用水水源水質標準」。
- c. 氨氮：99 年綠島鄉測點各次測值介於 **ND(<0.011 mg/L)~0.18 mg/L** 之間，蘭嶼鄉測點各次測值則介於 **ND(<0.011 mg/L)~0.02 mg/L** 之間，各測點各次測值均符合且遠低於「飲用水水源水質標準」。
- d. 至 99 年止，大腸桿菌群密度、pH 值、自由有效餘氯、硝酸鹽氮、濁度及總硬度等一般檢測項目兩離島各測站測值報告皆符合飲用水水質標準。
- e. 至 99 年止，氟鹽、氯鹽、陰離子界面活性劑、硫酸鹽、氰鹽、氨氮、及溴酸鹽：兩離島各測站測值結果皆符合飲用水水質標準。
- f. 99 年所測之重金屬項目(汞、砷、銅、鉻、鎘、鉛、鋅、硒、鐵、錳)共 **10** 項，兩離島各測站測值報告皆符合飲用水水質標準，且綠島地區鐵、錳及氨氮等 **3** 項目，較 93 年錳項目超出標準及 94 年偏高之情形有明顯之改善。
- g. 揮發性有機物、酚類及總三鹵甲烷：99 年兩離島各測站測值結果皆符合飲用水水質標準，惟，綠島鄉測點各次測值介於 **0.0177~0.0772 mg/L** 之間，自來水公司測得數據則介於 **0.0395~0.0602 mg/L** 之間；本計畫針對蘭嶼鄉測點各次測值則介於 **0.00812~0.0748 mg/L** 之間，自來水公司

測得數據則介於 0.00954~0.0353 mg/L 之間，各測點各次測值均符合「飲用水水質標準」。

- D. 值得借鏡之處：由於蘭嶼及綠島為離島，水量與水質較不穩定，且由於近年遊客有增加之趨勢，而本計畫確保蘭嶼所有自來水水質與水源水質均符合標準，不僅符合保障當地居民基本用水安全之基本生活照顧，遊客也可安心喝到水質正常之飲用水。



## (二) 待探討案例

### 1. 蘭嶼鄉天池、青青草原觀光遊憩區及測候站觀光停車場興建工程計畫

- (1) 計畫內容重點：離島建設基金於 94 年補助 850 萬元。蘭嶼具自然天成壯麗海岸及豐富海陸生態，惜常年來多未作整體完整開發，加上各項附屬設施、交通設施、海洋遊憩設施等等均嚴重不足。因此期望開發相關硬體設施以作為蘭嶼觀光業之基礎（臺東縣第二期離島綜合建設實施方案，2006）。
- (2) 原先預期成效：
  - A. 提供安全舒適遊憩設施保障遊客人身安全。
  - B. 進行觀光產業管理維護，由地方社區協會自行經營，收益回饋地方。
- (3) 執行過程：往天池路上原已有一條登山客踏出的步道，但施工後步道改為木棧道，又在山腰興建一座鋼筋混凝土式涼亭，與當地景觀差異甚大。另外，此類設施，雖有利於島上大衆觀光遊客之賞景，但天池為達悟族人心目中之聖地，過去觀光客各種破壞環境行為也等同觸犯當地禁忌，也造成相當程度之爭議。（臺東縣第二期離島綜合建設實施方案，2006）。
- (4) 後續處理：此計畫由於備受當地居民及環保人士批評，目前已停工。
- (5) 探討重點：原先本計畫為提供遊客舒適與安全之旅遊步道。但

由於蘭嶼有其特殊之原民文化傳統，在提案前，應作更嚴謹之溝通，除召開協調會外，實應請益當地耆老，了解計畫是否與當地傳統相違，以避免類似爭議再次出現。

## 2. 蘭嶼鄉朗島漁港擴建工程計畫

- (1) 計畫內容重點：本計畫於 92-93 年由離島建設基金補助約 5,000 萬元。由於開元港將發展為遊憩港，交通客輪停泊日益頻繁，導致現有港口無法充分供漁船使用，因此規劃將漁船改停放至朗島漁港，外加朗島海灣每逢東北季風外海風浪大，鄉民希望改善、擴建朗島漁港。由於朗島漁港在開元港另一側，較能提供其他外縣市到此作業之船隻更佳泊靠環境，且據此增加漁獲量，增加漁民收入，繁榮地方經濟。
- (2) 原先預期效益：
  - A. 提供臺灣本島及本地船隻安全作業基地。
  - B. 增加漁獲量，增加漁民收入，繁榮地方經濟。
- (3) 執行過程：進行朗島漁港第三期擴建工程時，興建 8.5 公尺高之堤防，比環島公路眺遠之 6.5 公尺的高度還高，因此環保團體即表示堤防設計不僅影響當地生態景觀與行車安全，更影響當地特有文化傳統木舟難以下海，因此主管機關經建會暫時停止執行第三期工程。
- (4) 後續處理：臺東縣政府在朗島第三期工程停止執行後，經農業處委託「朗島漁港功能定位及後續處理評估計畫」以評估朗島漁港後續處理方案，包括廢港、降低防波堤高度、維持現況配合環境改善、漁港設施改善等四項方案中，以「降低防波堤高度」為最適方案，於 100 年 6 月正式動工，在 101 年 1 月底正式完工驗收。
- (5) 探討重點：朗島漁港最初乃基於漁船停泊與安全考量，因此當初才會建造較高的海堤。但由於時代變遷，蘭嶼開始重視景觀生態與文化傳統之維護，且在當地居民無共識下，導致爭議產生。因此建議日後多與當地人進行溝通與宣導，以利取得當地居民共識，使建設計畫能符合當地期待。

### 第三節 辦理各離島之現勘及座談會

#### 一、 辦理各離島現勘

本案除彙整與分析 4 大類別 78 項個案計畫補助外，亦進行個案補助計畫之實地勘查。主要目的為藉由實地現勘以往個案補助計畫，以發現相關問題，並透過與基層承辦人員的討論過程及意見的收斂彙整，了解離島建設基金對各離島之貢獻與執行上相關之問題。因此，本案於 100 年 10 月 31 日起至 100 年 12 月 6 日止，分別前往金門縣、澎湖縣、臺東縣（綠島鄉、蘭嶼鄉）、連江縣、屏東縣（琉球鄉）等五個具有離島之縣市辦理個案計畫現勘，合計共 33 項。而各離島現勘個案計畫名稱及執行概況，由於部分與上節重複，因此相關敘述請詳參附錄 4。

#### 二、 辦理各離島座談會

本案除辦理個案補助計畫現勘外，為了解各地方政府業務人員在承辦離島建設業務時所遭遇到的問題與相關建議，並為個案現勘相關意見可以更充分討論起見，在現勘之後並舉辦與地方政府對話之座談會。參與人員有專家學者、相關中央主管部會與縣府人員，會中亦提出多項意見。

各離島之座談會主要為探討議題為離島建設基金過去執行成效與建言、補助計畫執行過程遭遇之問題與建議，以及離島地區公有土地活化機制與原則之建議等。

座談會專家學者除邀請熟悉離島建設基金運作機制、曾參與離島建設基金補助計畫審議者、主管部會（經建會與中央各部會）代表外，亦邀請熟悉當地離島建設之在地專家，期藉此能深入發現問題，並提出相關建議。

表53 各地座談會專家學者與機關參與名單

離島地區	時間	參與人員
金門縣	100 年 11 月 1 日	王雪玉委員、江柏煒所長、交通部、交通部觀光局、農委會、環保署、金門縣政府及其所屬機關。
澎湖縣	100 年 11 月 15 日	王志輝委員、于錫亮教授、農委會、體委會、財政部國有財產局、澎湖縣政府及其所屬機關。
臺東縣	100 年 11 月 22 日	蔡慧敏教授、黃尹鏗老師、交通部、交通部觀光局、農委會、環保署、衛生署、臺東縣政府及其所屬機關。

連江縣	100 年 11 月 30 日	蔡慧敏教授、王花倂校長、交通部、農委會、衛生署、連江縣政府及其所屬機關。
屏東縣	100 年 12 月 6 日	謝杉舟副教授、王雪玉委員、農委會、屏東縣政府與琉球鄉公所。

### 三、座談會意見綜整

五次座談會中，與會專家學者、中央主管部會及當地基層承辦人員皆提供相關寶貴意見<sup>27</sup>，茲綜整其意見如下表：

表54 各離島座談會意見綜整表

地方意見	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 中央各部會不應因有離島建設基金而減少公務預算補助經費。</li> <li>2. 離島建設綜合實施方案應隨時配合時代變化作變更與通盤檢討，又因地方首長每年施政重點或有轉變及調整，若未來年度申請補助計畫須完全符合「第三期綜合建設實施方案」，否則地方政府須負擔 15% 經費的話，對地方政府而言負擔沉重。</li> <li>3. 建議修訂「離島建設條例」，加強各項優惠措施，例如公共工程委員會所擬之促參條例相關規範對離島而言並不全然適用，建議排除不利條件或降低門檻以及納入更多民間投資優惠條件。</li> <li>4. 建議執行率最高者，考慮給予較多經費支持以茲獎勵。</li> <li>5. 每年各縣離島建設基金執行完畢後的剩餘經費，應可保留額度於隔年回到縣府進行再利用。</li> <li>6. 金馬地區皆有因戰地政務而徵收之國有地，在活化國有地前，應先解決相關土地問題，以降低日後爭議與投資風險。</li> </ol>
中央意見	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 建議離島建設基金之運用須更有前瞻性，宜由中央研擬離島整體發展策略計畫，以作為各離島訂出各島嶼發展的總體方向。</li> <li>2. 擬訂管考指標時，應區分縣級離島與鄉級離島之差別，分別擬訂相應之管考機制。</li> </ol>
專家學者意見	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 建議成立類似景觀顧問團性質的組織，以協助提升地方政府之提案能力。例如協助與輔導各離島進行提案構想與撰寫申請計畫等工作。</li> <li>2. 加強各離島當地產官學各方面之人才培育工作。</li> </ol>

<sup>27</sup> 相關會議紀錄詳見附錄 2。

## 第四節 小結

總結上述 78 個補助計畫，以下用 4 大類別方式呈現離島建設基金 10 年主要成效，並綜整各離島現勘之資訊與意見，敘述如下：

### 一、各類別建設成效

#### (一) 交通及觀光建設

離島交通與觀光建設在前五年投注相當多經費在離島地區，其中以道路建設與品質改善、港口設施改善、車船硬體之維修等硬體基礎設施為大宗。儘管外界對前五年亦有「離島水泥化」等批評，但由於基礎設施實乃基本生活照顧一部分，而設施水準確實較過去完善；後五年則補助面向則較多元，推出不少行銷離島的旅遊計畫行程，實乃體現離島對旅遊之重視，而國人對此也有正面之回應。另外，離島在後五年開始出現綠色運具之試行，儘管過去電動機車引擎動力不足與電池重量等硬體設備，讓電動機車在離島推展過程中出現阻礙，但目前工研院與各相關廠商皆已推出新型號產品以克服相關難題，此也體現政府與與各界對於節能產業之關注，並彰顯離島對於低碳觀光之重視。

#### (二) 農業及水資源建設計畫

離島之農業及水資源建設計畫在前五年也占相當程度之比例，其中包括自來水管線鋪設、海水淡化廠營運、海堤之建置與漁港之興建為大宗，這些建設也確保離島居民基本的生活水準。後五年由於政策方向轉變，因此相關部會大量投注資源在農漁特產之行銷、農漁資源之保育、林木物種之復育等。離島農漁業方面不單純僅為基礎設施或農漁產品買賣，而轉為加工特產品，有助於提升產值並改善農漁民生活；農漁業資源保育不僅維護當地已枯竭之漁業資源，並對培育當地物種與復育滅絕物種亦有正面效益；當地林木物種復育，不僅對保育物種與維持有助益，又可預防枯枝落葉所引發之森林大火，以減少人民財產損失，更對於景觀之維護並與生態教育有極大正面意義；當地特色結合且這些計畫也多與當地觀光有所連結，也代表各離島對觀光發展與生態保育之平衡發展。

### **(三) 教育文化及社會福利建設**

離島之教育文化及社會福利建設在前五年多為硬體教育設施、文物館建設、殯葬設施等補助計畫。硬體教育設施建設改善學童基本教育環境，讓學童可以享受與臺灣本島相仿之設施，有助於孩童學習成長；公墓公園化不僅改善亂葬崗之現象，並釋出本來就稀少的離島土地得以更妥善利用，讓當地景觀得以煥然一新。後五年則對於當地文化保存與發揚、充實文物館文物、與臺灣本島學童之交流相當重視。當地文物保存相關投資讓當地人強化對自身土地之認識，並有助於建立屬於當地的自我認同感；然教育與文化及社會福利建設也並非讓離島居民只能局限於當地，以與臺灣本島學童之交流來說，對離島學童知識之充實與視野之拓展有正面助益，更可縮短城鄉差距與數位落差，並促進教師間的交流，達成教學相長之目的。

### **(四) 消防醫療及環保建設計畫**

離島之消防醫療及環保建設計畫在前五年多為焚化爐營運、消防器材採買與消防栓設置、醫療轉診，其金額與件數在基金運用比例不大。但經「促進離島永續發展方針」公布後，儘管總金額並未增加，但占基金補助比例大幅提升，顯見中央對消防醫療及環保建設計畫之重視。

後五年開始著重於垃圾後送、整合醫療照護系統 (Integrated delivery system)、醫療大樓等著手，對於離島環境、醫療水準，亦有相當之提升。以垃圾後送為例，原先當地垃圾必須掩埋或使用焚化爐焚燒，但這兩者對於環境有相當程度之影響，在臺灣本島也曾經出現過不少爭議，更遑論環境更敏感的離島地區，且離島之垃圾量即使用焚化爐乃非常不經濟之做法，因此離島在近年處理垃圾的方式皆以資源分類後運至臺灣焚燒為主，其執行成效亦相當顯著，不僅降低當地生態衝擊，對於土地資源之再利用與觀光業之發展有正面益助，對於缺垃圾焚燒的臺灣本島焚化爐，還可增加使用效益。其中琉球鄉的資源分類回收與後送執行方式，更成為各離島縣府與公所取經的地點；另外醫療部分，金馬地區受到精實案與精進案影響，軍醫院大幅縮編至完全裁撤。然經過離島建設基金多年挹注下，目前醫療硬體設施與醫事人員數量雖與裁軍前仍差，但比起剛裁軍一兩年亦有大幅進步，但即使

如此，金門縣之醫療不滿意度仍為該縣所有指標中之第一名，顯見醫療品質希有所改善，據了解，主要原因為醫事人員流動率偏高，導致醫病關係不易建立，進而影響醫療品質。相關做法可參考連江縣之執行方式，諸如建立遠距離門診或落實培訓本土化醫師，藉此改善醫療品質與醫病關係。

## 二、各離島鄉現勘相關資訊與意見綜整

### (一) 金門縣

本次現勘金門之個案，由於金門大部分基礎設施已完備，各項補助計畫的執行與管考均較為完善，故均有相當之成效。但金門醫護人員流動性大，醫病關係難以維持，依據 100 年度民衆對金門縣政府施政滿意度調查，醫療不滿意度甚至高達 63%，高居金門所有施政不滿意度第一名，因此醫病關係為金門縣待解之重要課題。

### (二) 澎湖縣

澎湖縣之基礎設施也大致完備，提報計畫時亦有將觀光與環境結合之思考，澎湖休憩園區與海洋生態與漁業資源保育與經營管理計畫即為如此。然例如澎湖生活博物館、自行車道等設施，應慎思硬體設施與軟體配套方案之結合，並考量拓展深化旅遊市場，以增加使用率提升，進而提升設施效益。

### (三) 綠島鄉

綠島為觀光重地，附近的海洋生態資源為觀光客所喜愛，因此當地生態保育亦為重點，這幾年綠島對物種之維護與環境之維持有相當之成效。但綠島之廢水歷來為直接放洋，亦有破壞當地生態環境之疑慮，因此才有污水處理設施之興建，完工後綠島周邊環境更能得到保護。

基礎設施方面，道路品質有待加強，港口設施必須加以整合、衛生所環境不佳等，上述與大眾民生重要設施仍有改善之必要，否則綠島觀光品質會大打折扣。難以與第三期綜合建設實施方案目標-綠色低碳島嶼之定位與目標相契合。

### (四) 蘭嶼鄉

近年臺東縣政府及蘭嶼鄉公所對當地文化保存與物種復育著

力相當深，亦有部分成效。其特殊人文與地理風貌亦為國外觀光客所青睞。但當地基礎建設品質與數量仍有待改進，例如道路品質、圖書室、醫療知識拓展等。由於時代思潮對環境與景觀之關懷，任何基礎建設必須兼顧蘭嶼當地的文化與生態，並與當地居民溝通，避免再次出現青青草原與朗島漁港之狀況，藉此創造多贏局面。

## **(五) 連江縣**

連江縣基礎設施已大致完備，計畫執行率有相當之成績；補助計畫成效方面如縣立醫院，在衛生署與縣政府的努力下，不僅硬體設施幾與臺灣本島相仿，由於培育本土醫師的政策下，醫病關係亦能維持；保育原生物種在農委會與連江縣之努力下，不僅復育原生種，更收美化道路與防止森林火災之效。但當地人關心之冬季對外交通問題，依舊為當地之痛點，目前有交通部補助直升機交通費與新建臺馬輪解決馬祖交通問題。

## **(六) 琉球鄉**

小琉球近年旅客大幅成長，但觀光客帶來錢潮也帶來垃圾與生態破壞，且過去漁民使用之廢棄漁網亦常丟棄於海底，影響部分物種如綠蠵龜之生存，因此屏東縣政府與琉球鄉公所對於垃圾處理與生態維護相當重視，也有相當之成效。諸如綠蠵龜之生物調查與棲息地之維護，潮間帶的維護與推廣生態解說員等。但琉球鄉計畫執行率普遍偏低，此部分必須由屏東縣政府或公所內加強督導。



澎湖現勘剪影



臺東現勘剪影



連江縣現勘剪影



屏東縣現勘剪影

## 第五章 公有土地活化機制

### 第一節 引言

離島建設基金在過去 10 年所編列之 300 億基金額度，至 101 年 4 月止僅剩餘 96.98 億元，在政府整體財政困難的現今，未來有無可能繼續作現金之撥補<sup>28</sup>，恐不樂觀。而為持續達成離島開發建設，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，維持基金持續存在並使其財務能永續經營，以發揮中央重視離島建設政策之宗旨，實有必要。故為展現中央對離島建設之照顧，在現金撥補困難之際，改而提供國有不動產作為基金財務之新來源，不僅可消極地避免基金不至於短期間內出現歸零之困境，且藉由推動土地活化之新動力，促使原本閒置之國有土地轉化成為可創造財富，促進經濟發展之資產則更有其積極之意義。因此，如能藉由將具有可活化之國有土地撥入基金，作為永續發展之資材，專供營業，不能處分出售，似為可行途徑，應宜予考慮採用。

本案爰就離島可資活化之公有土地活化資訊現況及國有財產局土地活化機制進行回顧，並針對未來活化相關議題提出分析與探討，以供決策之參考。

### 第二節 離島地區國有非公用土地基本資訊

#### 一、 國有土地分類及現況資訊

公有土地包括國有、直轄市有、縣市有及鄉鎮市有。本案係以中央離島建設基金的角度探討，由於縣市有及鄉鎮市有部分乃屬地方自有財源，故在促進公有土地活化以期能產生挹注離島建設基金之功能的意義而言，自應以國有土地為對象。故本章所指稱公有土地原則上即係指國有土地。但在活化公有土地以產生財政收益上的意義來說，縣市有土地與鄉鎮有土地自仍可納為活化對象，只是其收益係歸屬地方政府而非中央之差別而已，爰先予敘明。此外，由於使用分區變更的權責，主要在地方政府，而各離島現有都市計畫在配合離島創設發展的需要方面，均

<sup>28</sup>依離島建設條例第 16 條第一項：「為加速離島建設，中央主管機關應設置離島建設基金，基金總額不得低於新臺幣三百億元……」，因此就法律原旨，並未限定基金財源只能有 300 億元，而可適時依同條項第 1 至 6 款進行撥充。

有加速全面通盤檢討的必要，如有公有土地能藉由變更分區或增加容積的方式，即更能達成公有土地活化，創造財政收益的功效，由此可見，藉由與地方政府的合作，更能創造公有土地活化價值的效果，此一方式，很值得重視。

公有土地依其使用性質公用土地及非公用土地兩種。公用土地指各機關作公務用、公共用及事業用土地，公用土地以外即均屬非公用土地。臺灣現行已登記之國有公用土地計 171.8 萬公頃，以各直接使用機關為管理機關，目前分由中央及地方合計 5 千餘個機關使用管理。非公用土地則歸財政部國有財產局直接管理、處分，目前約有 22.8 萬公頃非公用土地，其中可建築用地僅 8 千公頃，相關資料請參見表 55。本研究將以國有財產局經管之離島地區國有非公用土地作為研究對象。由於各離島早年基於國防安全需要，作為軍事用途之國有公用土地占各離島國有土地之比例甚高，然隨著兩岸和平曙光之出現，在精實案、精進案相繼執行後，軍事營區多已漸廢置，因此為發揮其軍事遺址之特色休閒產業，一旦能解除軍事用途後，也當歸為非公用土地，則應予以一併納入活化機制，併予說明。

表55 國有公用及非公用土地數量及價值統計表

區分		面積(公頃)	筆數	公告現值 (百萬元)	占總值百分比
公用土地	公務用	418,649.7	1,092,478	2,044,390	44.98%
	公共用	1,290,288.4		946,648	20.83%
	事業用	9,269.9		698,033	15.36%
	小計	1,718,207.9		3,689,072	81.17%
非公用土地		222,027.9	1,437,145	855,604	18.83%
合計		1,940,235.9	2,529,623	4,544,676	100.00%

備註：計算基準日--公用土地截至 97 年 12 月 31 日；非公用土地截至 98 年 12 月 31 日

資料來源：中華民國財政(2011)，財政部稅制委員會

## 二、各離島國有非公用土地概況

根據國有財產局調查資料顯示截至 100 年 8 月底止，連江縣、金門縣、澎湖縣、琉球鄉、綠島鄉國有非公用土地（國有財產局持分面積達 500 平方公尺以上）共 14,973 筆，面積合計約 5,623 公頃，公告現值總值約 353.66 億元。由於臺東縣蘭嶼鄉全鄉屬

於原住民保留地，依山坡地保育利用條例第 37 條規定，由原住民族委員會所擬訂之原住民保留地開發管理辦法等法規進行管理，因此蘭嶼鄉暫不列入。相關資料請參見表 56。

表56 離島國有非公用土地概況（國有財產局持分面積 500 平方公尺以上）

縣市	鄉鎮	筆數	面積（公頃）	公告現值(萬元)
連江縣	北竿鄉	212	140.2	31,342
	東引鄉	337	234.1	64,118
	南竿鄉	274	136.2	48,879
	莒光鄉	281	180.6	43,688
	<b>小計</b>	<b>1,104</b>	<b>691.2</b>	<b>188,027</b>
金門縣	金沙鎮	3,062	1242.2	634,367
	金城鎮	1,215	184.9	257,832
	金湖鎮	2,161	1062.7	764,818
	金寧鄉	1,584	493.2	424,149
	烈嶼鄉	1,144	459.7	188,343
	烏坵鄉	8	0.72	209
	<b>小計</b>	<b>9,174</b>	<b>3,443.5</b>	<b>2,269,718</b>
澎湖縣	湖西鄉	894	273.3	142,470
	七美鄉	299	100.5	37,208
	白沙鄉	426	162.7	88,637
	西嶼鄉	549	204.4	134,915
	馬公市	1,576	302.7	518,310
	望安鄉	624	324.2	93,608
	<b>小計</b>	<b>4,368</b>	<b>1372.4</b>	<b>1,015,148</b>
屏東縣	琉球鄉	119	44.3	27,537
臺東縣	綠島鄉	208	76.38	36,161
<b>總計</b>		<b>14,973</b>	<b>5,623.2</b>	<b>3,536,591</b>

資料來源：財政部國有財產局，本研究統計整理

各離島地區之國有財產局持分面積達 500 平方公尺以上之土地及其公告現值、土地使用分區方面統計分析說明如下。

### （一）金門縣

金門縣境內持分面積達 500 平方公尺以上之國有非公用土地約為 3,443.5 公頃，公告現值約為 226.97 億元，於上述土地中住商工用地約為 104.85 公頃，餘大多為公設及保留地、農業區、保護區、國家公園及風景區等用地。各鄉鎮之國有非公用土地使用分區面積概況請參見表 57。

表57 金門縣國有非公用土地使用分區面積

使用分區/鄉鎮	金沙鎮	金城鎮	金湖鎮	金寧鄉	烈嶼鄉	烏坵鄉	合計 (公頃)
住商工	34.28	3.84	49.09	13.67	3.97	0	104.85
公設或保留地	120.64	30.3	182.78	84.66	83.3	0	501.68
農業區	120.42	41.42	150.46	129.72	18.81	0	460.83
保護區	324.95	32.35	311.39	94.02	16.21	0	778.92
國家公園及風景區	348.77	72.78	328.06	80.93	49.14	0	879.68
其它	293.14	4.21	40.93	90.23	288.29	0.72	717.52
合計	1242.2	184.9	1062.71	493.23	459.72	0.72	3443.48

資料來源：財政部國有財產局，本研究統計整理

## (二) 澎湖縣

澎湖縣境內之持分面積達 500 平方公尺以上之國有非公用土地約為 1,372.4 公頃，公告現值約為 101.51 億元，於上述的面積中住商工用地約為 5.86 公頃，餘大多為公設及保留地、都市計畫農業區、一般農業區、森林區、風景區等用地。各鄉鎮之國有非公用土地使用分區面積概況請參見下表。

表58 澎湖縣國有非公用土地使用分區面積

土地使用分區	馬公市	湖西鄉	西嶼鄉	白沙鄉	七美鄉	望安鄉	合計 (公頃)
住商工	5.86	0	0	0	0	0	5.86
公設或保留地	12.71	0	0	0.3	0	0	13.01
都市計畫農業區	8.6	0.07	0.41	0.22	0	0	9.3
一般農業區	186.68	163.21	70.81	49.46	4.83	26.49	501.48
森林區風景區等	76.97	67.74	91.57	80.03	67.66	217.8	601.77
未列使用分區	11.89	42.31	41.58	32.66	27.99	79.9	241.00
小計	302.71	273.33	204.37	162.67	100.48	324.19	1372.42

資料來源：財政部國有財產局，本研究統計整理

## (三) 連江縣

連江縣境內之持分面積達 500 平方公尺以上之國有非公用土地約為 691.2 公頃，公告現值約為 18.8 億元，於上述的面積中住商工用地僅約為 2.1 公頃，餘大多為公用事業及文教區、都市計畫農業區、風景區及保護區、公共設施用地等。各鄉鎮之國有非公用土地使用分區面積概況請參見下表。

表59 連江縣國有非公用土地使用分區面積

使用分區	南竿鄉	北竿鄉	莒光鄉	東引鄉	合計
住商工	0.36	0.41	0.93	0.4	2.1
公用事業及文教區等	4.75	0	0	0	4.75
農業區	0	0	0	0.6	0.6
風景區及保護區	12.59	3.3	4.41	7.5	27.8
公共設施用地等	3.52	1.34	3.64	5.46	13.96
未列使用分區等	115.01	135.15	171.66	220.16	641.98
小計	136.23	140.20	180.64	234.12	691.19

資料來源：財政部國有財產局，本研究統計整理

#### (四) 屏東縣琉球鄉

屏東縣琉球鄉境內之持分面積達 500 平方公尺以上之國有非公用土地約為 44.3 公頃，公告現值約為 2.75 億元，於上述的面積中住商工用地約為 2.5 公頃，餘大多為農業區、保護區、公共設施及公設保留地等。該鄉之國有非公用土地使用分區面積概況請參見下表。

表60 屏東縣琉球鄉國有非公用土地使用分區面積

土地使用分區	公頃
住商工	2.5
農業區	9.1
保護區	22
公設及保留地	9.6
其他使用區及未列使用分區	1.1
合計	44.3

資料來源：財政部國有財產局，本研究統計整理

#### (五) 臺東縣綠島鄉

臺東縣綠島鄉境內之持分面積達 500 平方公尺以上之國有非公用土地約為 76.4 公頃，公告現值約為 3.62 億元，於上述的面積中住宅用地約為 0.3 公頃，餘大多為農業區、公共設施用地、保護區等。該鄉之國有非公用土地使用分區面積概況請參見下表。

此外，臺東縣蘭嶼鄉全鄉屬於原住民保留地，境內土地共 4,838.9 公頃。

表61 臺東縣綠島鄉國有非公用土地使用分區面積

使用分區	面積
住宅區	0.3
農業區	0.19
公共設施用地	0.77
保護區	0.24
其他(含暫未編定及未列使用分區)	74.88
合計	76.38

資料來源：財政部國有財產局，本研究統計整理

## 第三節 國有土地活化機制回顧

### 一、 國有土地開發利用機制回顧

國有土地活化之案例，在本島各縣市已行之多年，且有具體成效。雖若干活化作法並不適合離島之環境，例如都市更新的作法，目前離島地區恐尚無此需求，但為求完整，故在此引介國有土地活化之方法中，仍以敘明，以供參考。

公有土地之充分運用足以影響土地之供需及政策之推動，並兼具財政及配合各項政策執行之功能，因此，公有土地之提供開發利用須與政策相結合，配合國家整體建設、經濟發展需求、資源永續利用面向，俾符合社會多元需求與國家利益。依據現行「國有財產法」第 47 條規定，國有不動產之開發利用機制如下：

#### (一) 合作開發

**1. 基本理念：公有土地合作開發，指由管理機關、公營企業機構、權利關係人或其他政府機關提供土地、權利或資金，合作辦理整體開發。類似民間合建方式，並按約定比例分配建築完成之房屋及基地之契約。**

#### 2. 法令依據：

(1) 「國有財產法」第 47 條：財政部國有財產局得以合作方式，配合都市計畫、區域計畫辦理下列事項：

A. 興建公務或公共用房屋。

B. 其他非興建房屋之事業。

(2) 「土地徵收條例」第 56 條：徵收之土地，得於徵收計畫書載明以信託、聯合開發、委託開發、委託經營、合作經營、設定地上權或出租提供民間機構投資建設。

#### 3. 合作開發之案例

(1) 臺南火車站前國有地

該地原為低度使用之平房建物，由國有財產局提供土地，臺開公司提供技術與資金，合作興建辦公大樓，興建完成後國有財產局取得價值 18.9% 房地，其餘由臺開公司取得後出售。

(2) 新竹市南門大樓開發

原新竹醫院遷移後之舊址，由政府提供土地與臺開公司合作開發二棟大樓，興建完成後政府分配取得 42.83%房地價值，臺開公司取得 57.17%房地價值。

## (二) 設定地上權

1. 基本理念：設定地上權為事業開發者取得建物使用權，而無土地所有權，並於一定期限內得以使用地上物，期間內地主得向使用者收取權利金。

### 2. 法令依據

- (1) 「促進民間參與公共建設法」第 15 條：「公共建設所需用地為公有土地者，得於辦理撥用、協議價購或徵收後，訂定期限設定地上權提供民間機構使用，不受土地法第 25 條、國有財產法第 28 條及地方政府公產管理法令之限制。設定地上權之租金得予優惠。」
- (2) 「土地徵收條例」第 56 條：「徵收之土地，得於徵收計畫書載明以信託、聯合開發、委託開發、委託經營、合作經營、設定地上權或出租提供民間機構投資建設。」
- (3) 「離島建設條例」第 8 條：「離島重大建設投資離島重大建設投資計畫所需用地，屬公有土地者，目的事業主管機關得辦理撥用後，訂定期限以出租、設定地上權、信託或以使用土地之權利金或租金出資方式，提供民間機構使用，不受土地法第 25 條、國有財產法第 28 條或地方政府公產管理法令之限制。」
- (4) 行政院「經濟部所屬國營事業土地提供出租及設定地上權供工業使用辦法」。
- (5) 「國有非公用土地設定地上權作業要點」<sup>29</sup>，其重點如下：
  - A. 土地條件
    - a. 都市計畫內住宅區、商業區、工業區、行政區、風景區。
    - b. 風景特定區內旅館區、住宅區、商業區、遊樂區、海濱浴場區、露營區。
    - c. 非都市土地編定為甲乙丙丁種建築用地、遊憩用地、特定目的事業用地。
  - B. 設定期限不得超過 50 年。
  - C. 設定地上權應收取之權利金。

<sup>29</sup> 原先之法規命令國有非公用土地設定地上權實施要點，依財政部臺財改字第 09850006690 號函，自 98 年 12 月 31 日停止適用。

D. 地上權期滿後地上物之處理：

- a. 地上建物尚有使用價值者所有權移轉國有。
- b. 地上建物無使用價值者地上權人應自行拆除。

### 3. 國有土地設定地上權案例

(1) 臺北市南京東路三段『華航大樓』(辦公大樓及商業旅館)：

- A. 土地管理機關：國有財產局面積 0.3360 公頃，屬商業區。
- B. 存續期間：50 年 (65.12.31 至 105.12.30)，期滿地上物移轉登記為國有。

(2) 臺北市凱悅大飯店 (72 年豐隆集團得標之觀光飯店)：

- A. 土地管理機關：國有財產局面積 1.3884 公頃。
- B. 續期間：50 年，期滿後得再延長，但合計不得超過 80 年，期滿地上物歸國有。
- C. 僑外投資為政策目的，另有輔助貸款、免營利事業所得稅 5 年。

(3) 臺北市信義路四段『臺北世貿大樓』：

- A. 面積 1.9498 公頃，經濟部公開招標。
- B. 存續期間：50 年 (79.3.7 至 127.3.28)，期滿地上物移轉登記為國有。

### 4. 國營事業土地設定地上權案例

(1) 高雄市『太平洋 SOGO 百貨』：【辦公商業大樓】

- A. 臺糖公司所有 0.1798 公頃。
- B. 存續期間：50 年 (80.8.2 至 130.8.1)，期滿地上物歸臺糖公司。

(2) 臺中市『月眉大型育樂區』

- A. 臺糖公司所有 198 公頃，與長億實業議約。
- B. 存續期間：50 年 (88.5.15 至 138.5.14)，期滿地上物歸臺糖公司。

(3) 『臺中大型購物中心』：

- A. 臺糖公司所有 10.4400 公頃
- B. 存續期間：50 年 (88.11.17 至 138.11.16)，期滿地上物歸臺糖公司。

### **(三) 參與都市更新辦理開發**

1. **基本理念：**政府核定都市更新事業計畫範圍內公有土地及建築物，應一律參加都市更新，並依事業計畫處理。
2. **法令依據：**
  - (1) 「都市更新條例」。
  - (2) 「都市更新事業範圍內國有土地處理原則」。
  - (3) 「國有非公用土地參與都市更新注意事項」。
3. **都市更新之案例：**高雄市三民區大港段 7 小段 462 地號等 48 筆土地都市更新案，實施者：遠雄建設事業股份有限公司。

(參考資料：公有非公用土地配合開發方式(2007)，蔡俊哲)

## **二、 國有財產局土地活化措施**

### **(一) 土地活化之政策目標與措施**

國有財產局對於國有土地的處理方向是以國土保育、公用優先、促進地利為國有土地之處理原則。根據 98 年 1 月之強化國有財產管理及運用效益方案，以「公地公用發揮效能」、「變產置產永續財源」為政策目標。國有非公用不動產管理措施如下：

1. **公地公用：**各級政府機關為公務、公共目的須要，優先使用國有土地，可節省政府公庫支出，避免大量徵收私有土地，有助加速各項公共設施之興闢。
2. **委託管理：**依「國有財產法」第 13 條規定，財政部視國有財產實際情況之須要，得委託地方政府或適當機構代為管理。例如，國有林地移交林務局接管。
3. **活化土地：**財政部國有財產局積極推動大面積國有土地開發業務，並以招標設定地上權、參與都市更新、結合目的事業主管機關合作開發及釋出土地權利與民間合作開發 4 種方式為開發策略，以多元方式規劃開發大面積國有土地。

### **(二) 土地活化機制及流程**

國有財產局為國有土地管理機關，公有土地之使用原則上尊重各機關基於職權需要。然管理機關有閒置、低度利用及不經濟使用國有建築用地之土地現況，由「行政院國有土地清理活化督導小組」以每 3 個月召開 1 次會議，督導清理檢討閒置、低度利

用及不經濟使用之國有土地，以多元化、跨域整合之活化方式，提升整體運用效益，並檢討是否仍有公用須要，倘經檢討無公用須要，應循序變更為非公用財產，移交國產局接管處理；若仍有公用須要，活化方式如下：

1. **變更都市計畫，調整土地使用分區（包括容積調整）：**針對非屬住宅區、商業區土地，配合就地重建或他遷新建方式，將全部或部分土地提高其利用價值，並處分部分高價值土地，所得挹注建設所需經費。
2. **整體性統籌調配使用：**區域性關聯處所或設施低度利用者，將其業務或設施整併集中於同一基地或處所新建或由國產局協覓其他房地供其辦理遷建，騰出之土地予以處分，所得挹注建設所需經費。
3. **以資本租賃方式辦理新建：**引進民間資金興建後出租提供使用，一定期間後政府取得建物所有權，紓解建設經費之籌措壓力。
4. **其他符合國有公用財產相關法令規定（如教育部學產土地或國防部眷改土地之出租、收益等）。**

### **(三) 相關土地活化案例**

#### **1. 合作闢建經營平面式收費臨時停車場**

鑒於都市內停車場需求甚殷，依停車場法第 11 條規定，都市計畫範圍內之公有空地，土地管理機關得擬具臨時路外停車場設置計畫，申請設置平面或臨時路外停車場，在核定使用期間，不受都市計畫法令土地使用分區管制有關限制。

為紓解都會區停車需求，協助解決交通問題，國產局擬定「財政部國有財產局所屬各地區辦事處暨分處利用國有土地與各級政府機關或公營事業機構合作闢建經營平面式收費臨時停車場工作計畫」，報經財政部 92 年 6 月 13 日臺財產改字第 0920016692 號函核定實施，合作之對象包括各級政府機關及公營事業機構。截至 99 年底，已合作闢建經營臺北市等 27 處臨時收費停車場，收益合計 1 億 8,194 萬元。（99 年度業務年報，國有財產局）

#### **2. 初鹿牧場釋出供民間企業改良利用**

初鹿牧場委託土地銀行經營至 94 年 12 月 31 日屆滿後，奉財政部核定以改良利用方式釋出供民間企業經營，並於 94 年 3 月 22 日辦理公開招標，由超能生化科技股份有限公司以每年繳納

權利金及土地租金約 4,500 萬餘元，權利金按躉售物價指數調整，土地租金依每年申報地價調整，取得 30 年經營權。於 95 年 1 月 1 日起正式營運，目前營運狀況良好。(參考資料：99 年度業務年報，國有財產局)

### 3. 國有非公用土地招標簡式合作經營

為活化閒置之國有建築用地，將都市內面積畸零狹小之國有建築用地及公共設施保留地，在處分或做公務、公共使用前之過渡時期提供民衆作運動休閒設施、停車、綠美化等低度使用，增進土地利用效益。國產局擬定「財政部國有財產局所屬地區辦事處暨分處辦理國有非公用土地簡式合作經營工作計畫」，報經財政部 93 年 12 月 22 日臺財產改字第 0930037400 號函核定實施。截至 99 年底，已辦理 101 案，收取權利金合計 3,868 萬餘元。(99 年度業務年報，國有財產局)

### 4. 與各級政府機關(構)合作或委託辦理國有不動產改良利用

自 92 年起，與各級政府機關以合作或委託辦理國有土地改良利用，雙方簽訂合作或委託契約，由其依規定辦理招商及管理，雙方分收權利金及租金收益。截至 99 年底，已簽訂合作契約 13 件，其中營運中 5 件、興建中 1 件、已招商刻辦理用地變更中 1 件、招商中 6 件；另有 10 件已有合作對象積極辦理工作計畫規劃事宜。截至 99 年底，收入合計 2 億 1,872 萬餘元。(99 年度業務年報，國有財產局)

### 5. 委託經營

為提升國有土地經營績效，創造社會整體財富，有必要引進民間技術、資金、人力以及企業經營理念，參與國有土地經營事務。財政部於 87 年 7 月 14 日訂定發布國有非公用財產委託經營辦法，嗣配合行政程序法之公布施行，經財政部 89 年 11 月 8 日臺財產改字第 8900030906 號函改訂「國有非公用財產委託經營實施要點」，繼續加強實施。截至 99 年底，已辦理委託經營 1,057 案，收取訂約權利金 12 億 2,597 餘萬元。(99 年度業務年報，國有財產局)

### 6. 國有土地參與都市更新

國有土地配合政策，以參與分配更新後房地為主，出售與都

市更新事業之實施者為輔，積極參與都市更新。截至 99 年底，累計已參與民間發起之都市更新事業案件 785 件，其中已參與選配更新後房地計 30 件，預計可取得 232 戶建物、350 個停車位及領取權利金 2 億 4,369 萬餘元，其更新後權利價值合計達 104 億元。分配更新後房地，可供政府機關辦公廳舍使用，解決興建財源不足問題，並可達成「變產置產」的目標，增進資產價值。(99 年度業務年報，國有財產局)

## 7. 國有土地招標設定地上權

國有土地以設定地上權方式提供民間開發使用，是政府保有土地所有權，創造收益之永續經營型態之一。配合大面積國有土地不標售政策，加速推展地上權業務及增加民間業者投資誘因，財政部於 99 年 1 月 7 日訂定「國有非公用土地設定地上權作業要點」，彈性放寬設定地上權之權利金、地租計收基準，延長地上權存續期間最長為 70 年。於 99 年 12 月 15 日標脫 1 宗，面積約 0.17 公頃，權利金決標金額為 20 億 899 萬餘元。(99 年度業務年報，國有財產局)

## 8. 結合民間合作開發辦公廳舍興建

為協助臺灣省中區國稅局彰化縣分局、東山稽徵所及南區國稅局東港稽徵所取得辦公廳舍，已委託財團法人中華營建基金會辦理可行性評估、先期規劃及研擬招商文件等專業服務作業中。(99 年度業務年報，國有財產局)

表62 國產局與中央或地方主管機關合作或委託辦理國有土地改良利用案件一覽表

辦理階段	序號	合作對象	案名	簽約時間	面積(公頃)	合作期間	收益	分收比例(%)
營運中	1	交通部觀光局	臺北市區土地委託招商興建營運旅館-美麗信酒店	92.7	0.3810	50 年	權利金：2,278 萬 年租金：1,444 萬	65% 歸國產局， 35% 歸交通部觀光局 (地上權)
	2	交通部觀光局	臺北市區土地委託招商興建營運旅館-臺北花園大酒店	94.7	0.4084	50 年	權利金：1,310 萬 年租金：1,431 萬	60% 歸國產局， 40% 歸交通部觀光局 (地上權)
	3	臺南市政府	西門市場改造經營	93.6	1.1568	20 年	年租金：97 萬	20% 歸國產局， 80% 歸臺南市政府
	4	臺中市政府	水湳機場營區房地招商辦理臨時展覽場	97.10	14.4600	1.5 年(展延至 100 年 1 月底)	年租金：524 萬	65% 歸國產局， 35% 歸臺中市政府
	5	臺灣菸酒股份有限公司	臺北啤酒文化園區國有房地改良利用	98.7	5.2028	至菸酒公司民營化時	年租金：96 萬	50% 歸國產局， 50% 歸臺灣菸酒公司

辦理階段	序號	合作對象	案名	簽約時間	面積(公頃)	合作期間	收益	分收比例(%)
		司				為止		
興建中	6	臺灣鐵路管理局	臺北縣新板橋車站特定區(特專四)國際觀光旅館興建營運招商案	97.7	0.1226	50年	權利金：1,447萬 年租金：838萬	1.土地租金扣除1%作業費後撥交臺鐵局循環運用。 2.權利金依標脫結果按國、縣土地比例分算，國有部分扣除1%作業費後撥交臺鐵局循環運用。
用地變更	7	宜蘭縣政府	宜蘭縣南澳農場招商興建營運渡假園區	91.12	96.9954	36年	權利金：1,000萬 年租金：720萬	62%歸本局， 38%歸宜蘭縣政府 (地上權)
招商中	8	臺南縣政府	臺南縣虎頭埤國有土地委託招商興建營運旅館案	93.5	2.6000	50年	權利金：1000萬 年租金：11.5萬	60%歸國產局， 40%歸臺南縣政府 (地上權)
	9	羅東鎮公所	招商興建營運商場	96.06	0.8410	50年	權利金：447萬 年租金：274萬	65%歸國產局， 35%歸羅東鎮公所 (地上權)
	10	臺南市政府	安平港歷史風貌園區遊憩碼頭商店街	97.10	0.4401	50年	權利金：200萬 年租金：83萬	65%歸國產局、 35%歸臺南市政府 (地上權)
	11	臺南市政府	安平港歷史風貌園區濱海遊憩區	97.11	3.1079	50年	權利金：1,837萬 年租金：674萬	65%歸國產局、 35%歸臺南市政府 (地上權)
	12	臺北縣政府	樹林產業專用區招商案	99.8	4.645365	至臺北縣政府與得標廠商簽訂之租賃契約屆滿或終止之日止(最長為20年)	年租金：3,414萬	臺北縣政府按收益當期土地申報地價總額0.5%計算分收後，其餘歸國產局。
	13	臺北市政府	原菸酒公賣局中山配銷處國有房地活化再利用案	99.8	0.4081	3年	456萬	扣除管理、維護等固定支出後如有盈餘則全數撥付北區處解繳國庫。

備註：營運中之1至5案，其收益欄係填列實收數，其中1、2案99年度權利金，依契約約定於100年4月底解繳，故暫列98年度實收數。6至13案，尚未招商營運，係填列預估收益。

資料來源：99年度業務年報，國有財產局

## 第四節 離島公有土地活化作業初步探討

離島非公用之公有土地活化關鍵因素包括具備市場開發潛力、區位良好、土地面積具一定規模、符合土地使用分區等，其中尤其以是否具備市場開發潛力影響最大。故如何提升離島土地之市場開發潛力為最關鍵議題，建議考量離島作為臺灣推行新興措施的示範點，例如全島電動車、節能節水島等；而公有土地活化亦可充分發揮各離島獨具之海洋特色以規劃旗艦型計畫推行於離島地區，如海洋運動園區等；此外，亦應加強離島間的合作，如短期內積極進行觀光聯合行銷、觀光活動的串連等；或考量離島作為兩岸介面以及試行區，以有效吸引更多元之發展契機。在有市場開發潛力的前提下，離島公有土地才有活化的各種可能性。反之，若缺乏市場誘因，任何土地活化的課題均難以推動。因此如何創造離島發展，使離島土地開發利用具有商機，誠為探討離島公有土地活化之首要基礎，也是執行離島建設任務的重要使命。然此項課題涉及整體離島政策之規劃，非本案所能涵蓋，故本案僅能先以土地活化之作業機制予以規劃。為達成離島國有土地活化之使命，離島國有土地活化方式與分析如下：

### 一、 現階段公有土地活化模式

#### (一) 地方政府承擔開發業務

國有非公用土地之管理機關為財政部國有財產局，國有土地之活化，本為國產局之職掌。但本案建議將具有活化潛力之國有土地交由離島建設基金管理會開發，除基於挹注離島建設基金之政策需求外，國有財產局處理臺灣本島之非公用土地事務，恐已甚為繁重，離島部分宜作專案考量，因此將具潛力之土地交由離島建設基金管理會進行管理，俾使土地產生最大效益。離島建設基金管理會作為中央設立之基金，且開發土地為國有土地，本應負責實質之開發案規劃與執行。但現實上，離島建設基金管理會親自執行有實際上之困難，因此現階段宜先由地方政府承擔土地活化業務，此乃由於離島建設基金管理會本身組成皆為任務編組，成員多為兼辦性質，若要兼顧各離島之土地活化開發案，以現有人力狀況難以面面俱到；且以基金主管機關經建會為行政院之幕僚機關，替國家從事經濟建設上之設計、審議、協調及考核，並無實際操作開發作業之權力與實務經驗。因此本案建議離島建

設基金管理會可以委辦事項之形式，交由地方政府辦理。

且相對於離島建設基金管理會，地方政府由於較了解當地土地使用狀況與具發展潛力之土地，縣政府也較有人力與誘因辦理開發案相關作業。且現行土地分區變更、公共基礎設施建設為地方政府之權力，因此不論就務實面或角色之主動性而言，地方政府較適合做土地活化之業務承擔角色。而待活化國有土地若與縣有土地相鄰，亦宜併同活化，使開發效益更具規模經濟。但值得注意的是，離島建設基金為中央所創立之基金，被撥進基金專戶之國有土地更是基金所屬資產，因此，離島建設基金會仍應兼負開發計畫之審議、監督與分配收益之責。而離島建設基金管理會在分配來年各縣基金補助額度時，可依照土地活化績效，從基金專戶中酌予給該縣府一定比例之增額補助款，以彰顯其貢獻，且由於承擔開發業務，開發直接收益歸為地方，等於地方政府有兩種管道直接受益，相對於中央直接辦理，誘因較高。

## **(二) 成立專業團隊協助幕僚作業**

離島建設基金管理會肩負開發案評估審議、未來規劃方向及監督活化作業之責任，而其相關幕僚作業可由離島建設指導委員會工作小組為之。然為使離島建設基金管理會能做出正確之判斷與決策，且考量到工作小組成員大多為兼辦性質且未必具土地開發之專業，因此本案建議相關幕僚作業可由專業團隊協助離島建設基金管理會與離島建設指導委員會工作小組，以利活化事業之推動與進展。

另外離島建設指導委員會工作小組於審查開發案件時，亦可就其案件性質，邀請產官學界中熟知土地開發與產業或離島等民間人士與部分政府機關代表列席，以利了解民間與市場思維。

## **(三) 土地活化模式與流程**

離島公有土地納入離島建設基金之流程初步規劃如下圖所示，並簡要說明如下：

### **1. 地方政府勘選土地**

地方政府可先調查縣內國有土地之分區、用地、現況等基礎資料，並會同有關主管部會進行會勘，以利評估其市場可行性後，再草擬先期作業計畫。

## **2. 擬定先期作業計畫與提案**

地方政府在調查基礎資料與實際現勘待活化土地後，地方政府應擬定擬先期作業計畫，其內容至少應包含開發案計畫定位、開發年期與計畫可行性、開發構想等內容，計畫撰擬完畢後，經建會宜先將計畫書分送至有關目的事業主管機關，並請相關部會提供意見。

## **3. 擬請主管部會提供意見**

由於土地開發將可能涉及到多個中央目的事業主管機關之職權，因此在提送至離島建設指導委員會工作小組前，宜先請相關部會就先期作業計畫表示意見，並請地方政府依照相關意見修改先期作業計畫書。若有疑義可至離島建設指導委員會工作小組會議中討論。

## **4. 離島建設指導委員會工作小組審查**

工作小組就計畫之開發案計畫定位、開發年期與計畫可行性、開發構想、目的事業主管機關所提送之意見等內容進行審議。地方政府應就離島建設指導委員會工作小組之決議進行部分內容修改，若離島建設指導委員會工作小組不同意，則予以退回。

## **5. 投資效益評估計畫**

當工作小組完成初審，且地方政府也依照工作小組修改意見完成先期作業計畫後，地方政府需進行投資效益評估計畫等細部計畫，以評估開發案對當地正面與負面之影響，其內容至少應包括開發經費、可為政府創造之稅收與當地就業數及營運年期。

## **6. 離島建設指導委員會工作小組審查**

相關效益評估計畫，工作小組應就計畫內容，諸如開發經費、可為政府創造之稅收與當地就業數及營運年期等內容進行討論，必要時，可委請外部專業團隊協助離島建設指導委員會工作小組，以利於工作小組及離島建設基金管理會做出適當判斷。

## **7. 私部門參與計畫**

在送離島建設基金管理會複審前，依政府與民間權責，可同時進行兩件事：

- (1) 辦理投資公聽會或說明會

為促進招商，地方政府應主動積極舉辦開發說明會或公聽會，就投資效益評估計畫進行討論。其目的為了解廠商之投資意願與對開發案之意見。

## (2) 整合民間資訊調整計畫內容

離島建設基金管理會可就作價之方式，將國有非公用土地納入離島建設基金之管理，並依地方政府所舉辦公聽會或說明會之意見，由地方政府對投資效益評估計畫與需用之國有地面積與範圍進行適度調整，以提高於廠商投標之意願。

## 8. 離島建設基金管理會複審

於工作小組討論同意以及辦理相關投資說明會後，離島建設基金管理會應就工作小組討論之意見，進行複審。審查通過則送請行政院核定，但若未通過則地方政府需重新研擬投資效益評估計畫。

## 9. 行政院核定

投資效益評估計畫於離島建設基金管理會複審通過後，應報請行政院核定，而待開發之國有土地也應與投資效益評估計畫報請行政院核定後，即可將待開發之國有地移撥至離島建設基金。

## 10. 國有財產局辦理移撥以及地方政府辦理分區變更

待行政院核定後，國有財產局應將該筆國有土地移撥與離島建設基金管理會。同時地方政府可配合開發計畫，辦理使用分區變更，以提升土地利用價值與使用強度。

## 11. 辦理招商與決定開發廠商

當上述作業皆完備後，地方政府即依政府採購法進行公開招標，並由地方政府審查各廠商所提出之投資計畫、回饋模式與開發計畫等內容。

## 12. 退場程序

儘管投資開發計畫於事前進行諸多準備，但仍有可能有招商狀況不如預期或廠商難以進行開發之情事，此時地方政府則應評估是否應予以退場，而其結果應有下列兩種可能：

### (1) 計畫退場並返還國有土地

若開發計畫經多次招商無法決定開發廠商或開發廠商因各種原因而無開發行為，經五年無法取得進展，地方政府應先評估退場之可能性後，報至離島建設委員會工作小組討論，若與會工作小組成員認為應予以退場，則應循之前計畫通過之程序，再往上報至離島建設基金管理會與行政院同意計畫註銷，並將該筆國有地之管理權限再轉回國有財產局。

## **(2) 重新檢視投資效益評估計畫**

若開發計畫經多次招商無法決定開發廠商，地方政府經評估過後，認為該區位或計畫預定發展之產業仍有相當前景，只是因各種理由而導致開發計畫無以為繼，仍應報至離島建設委員會工作小組討論，若工作小組成員認同地方政府見解，則至少投資效益評估計畫應重新評估，以利日後開發計畫擬定與執行可更順利。

## **13. 回饋金與開發之利益**

當確定得標廠商並確立回饋模式後，廠商需給付回饋金與土地管理者及開發執行者，其比例宜由個案合約分配中央與地方之比例。另外，若為因開發案而取得之獲益，可採權利金等方式予地方政府，其比例也應由專案合約規定。由於開發土地為國有土地，且地方政府之開發權力為離島建設基金管理會所委託，因此離島建設基金管理會應可回收部分開發利益，至於地方政府與離島建設基金管理會之收益，應考量誰對個案之貢獻程度較大決定，其收益分配比例應於審議投資計畫時訂定。

## **14. 地方政府與離島建設基金管理會對廠商進行評鑑與監督**

為使得標廠商得依開發計畫內容進行，地方政府宜偕同離島建設基金管理會應就其計畫內容，定期監督與評鑑，確保廠商依計畫年期與契約內容進行開發作業，避免廠商延誤開發時程。

## **15. 調整離島再發展與回饋檢討**

當開發產生周邊效益後，中央與地方可於離島建設指導委員會工作小組中，討論是否要擴大投資或再檢討開發地。依此檢討出新的開發地，並回饋至最前階段之土地資訊篩選部分，以提供離島建設基金管理會足夠資訊，並依此進行下一個開發案。

上述相關程序若有步驟停滯狀況，應視個案發展情況，回到上一步驟或提報離島建設基金管理會重新檢視計畫之可行性，以



商，結合現有的促參機制，引進民間資金與經營活力，投資建設離島。

另外，公有土地活化模式可依現行法令由民間機構進行、或由離島地方政府與公產管理機關進行合作，而爲了提升投資誘因，以及創造離島商機、市場性，亦可考慮修改離島建設條例等方式，提供以下相關措施：包括稅賦優惠（例如減免地租、適當減免營業所得稅等）、提供融資優惠、縮短行政作業及相關審查程序（例如設立單一窗口、設定審查期程等）、適度放寬土地相關規定等。

## 二、未來離島國有土地活化建議

上述土地活化方式有其優點，但爲更積極達成離島土地活化挹注基金之政策目的，本案對於未來開發業務之執行者做下列建議：

### **離島建設基金管理會承擔開發業務**

將開發業務交由地方政府執行，利益回歸至地方政府較多，中央確定之收益僅只有地租，而無法得到大部分土地開發利益，若要真正肩負挹注離島建設基金之政策目標，由離島建設基金管理會做爲開發主體較能有效挹注日漸枯竭之離島建設基金。若爲此政策考量下，未來仍宜考慮離島建設基金管理會承接相關業務之可能性，相對於地方政府，離島建設基金管理會作爲開發主體之優點如下：

1. 離島建設基金之主管機關經建會本身有直接或間接發揮協調各部會與整合資源之功能。
2. 中央具有較多行政資源與政策手段可資應用，並負責國家整體政策之推動，對政策有主動性，可使政策與計畫相互配合，並利於計畫規劃與執行。
3. 中央統籌活化事業，可以較高之戰略層次與思維，替離島擬定整體開發計畫。且若由中央爲開發主體，其開發收益較能統籌運用，以利照顧先天條件不利於土地活化之離島。

然由離島建設基金管理會承擔相關業務，亦有下列缺點：

1. 中央不易了解各離島之民情與市場狀況，難以有效掌控與操作開發，可能衍生較高的投資開發風險。
2. 離島建設基金管理會成員多為兼辦性質，難以兼顧各離島之開發業務。
3. 離島建設基金管理會不具實際開發之職權與實務操作經驗。

綜上所述，不論以地方政府或離島建設基金管理會擔綱開發主體各有優缺點（詳如表 63），然短期內本案建議仍先由地方政府擔綱開發主體，若未來有辦法解決人力、組織、投資風險等因素，思考離島建設基金管理會擔綱開發主體之可能性。

表63 承擔開發業務者比較

業務承擔者	地方政府	離島建設基金管理會
優點	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 較了解當地民情與市場狀態。</li> <li>2. 僅辦理各離島專案，人力較易安排。</li> <li>3. 具土地利用規劃及分區變更權限。</li> <li>4. 由於大部分開發利益將由地方獲得，誘因較高。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 中央協調與資源整合能力較佳。</li> <li>2. 中央具政策主動性，較利於計畫規劃與執行。</li> <li>3. 中央統籌活化較可考量離島區域整體發展。</li> </ol>
缺點	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 協調成本較高與整合資源能力較弱。</li> <li>2. 活化事業較不易統籌規劃整體開發方案。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 中央不易了解各離島當地民情與市場狀態。</li> <li>2. 需配置兼顧各離島之人力較難。</li> <li>3. 離島建設基金管理會不具實際開發職權與實務操作經驗。</li> </ol>

### 三、法制作業之配合

將國有土地撥供離島建設基金作為土地活化之資產，依現行法制程序固可經由行政院專案核准即可執行，但由於離島建設基金既訂有其收支保管辦法，為期法制作業更為完備，建議宜予配合修正。

目前依「離島建設基金收支保管及運用辦法」第 4 條，基金來源除第六款外，基金可能來源分別為：中央與縣市政府預算撥入、孳息、人民或團體之捐款、觀光博弈特許收入等。目前中央與地方財政困窘，中央政府已接近舉債上限，地方政府亦債台高築，若由政府機關編列預算撥入有現實上之困難；目前受到全球不景氣影響，各國央行大多採用低

利政策以刺激消費市場之活絡，依央行於 101 年發布「五大銀行平均存款利率」之年利率僅為 1.36%<sup>30</sup>，因此基金孳息效果仍有限；捐款則受限於人民與團體對於政府設立之基金較不踴躍，且近年受到金融海嘯之波及，連一般慈善機構亦大受影響，因此人民與團體之捐款仍難為基金主要財源；早在離島建設條例立法之初，不斷被關注之博弈條款於 98 年 1 月修正完成，立法之初原先被寄予可替離島建設基金籌措財源之目標，但由於博弈條款對離島之社會、環境影響甚鉅，以至於博弈條款之討論出現兩極化之情形，也導致博弈收入短期無法有效挹注基金。有鑒於上述方式於現階段皆無法替離島建設基金補充基金額度，因此本案建議，仿照「中央都市更新基金收支保管及運用辦法」第 3 條第 2 款：「經專案核定之國有土地計價撥入」之規定，增訂「離島建設基金收支保管及運用辦法」第 4 條有關基金來源之規定，將離島建設基金管理會所提出之產業與土地使用計畫送予行政院審核，經行政院專案核定後之國有非公用土地計價撥入離島建設基金，以利當地國有土地活化及離島地區產業發展。

## 第五節 小結

### 一、 離島公有土地之市場商機

離島建設基金逐漸用罄之時，離島地區公有土地之活化不失為另一種替基金增加固有財源之方式。惟不論土地活化機制擬訂如何健全，若要完成此一政策目標，必須了解離島之公有土地究竟有無商機、有無發展潛力以及適合發展何種產業為前提。然此項課題涉及中央整體之離島政策規劃，實非本案所能涵蓋。因此假若離島土地活化機制仍為施政要項之一，建議下階段應另案致力於離島地區市場相關研究，以創造利於離島地區公有土地活化之商機，達成招商引資之投資效益，如此不僅可促進當地產業之發展，並可使離島地區增加相當之工作機會，讓離島地區人民可於家鄉安居樂業。

### 二、 開發業務執行者

公有土地活化之主體上，由於中央不若地方了解當地，且中央辦理需兼顧各離島需求，較難做到面面俱到，因此短期內之開發方式可先以

---

<sup>30</sup>資料來源：中央銀行全球資訊網，網站資料：<http://Orz.tw/vtzCC>。

地方政府為主體。就長期而言，離島建設基金管理會之角色與地位，較地方政府容易協調各部會與整合資源，且若將公有土地活化作為挹注基金之政策，還是由離島建設基金管理會自行管理與開發較具政策效果，屆時地方政府角色轉換應多加考量。然需考量的是，以離島建設基金管理會作為主體，仍有人力不足、組織職權、投資風險等問題尚待克服。另外若待活化國有土地與縣有土地相鄰，應可考量納入縣有土地加入開發計畫，可增加開發經濟規模。

### 三、 私部門之角色

私部門於離島公有土地活化上，扮演實質參與投資開發角色，私部門可於公聽會或說明會時，提出相關投資意見，以利中央或地方進行土地或資源上之整合與調整。此外，投資廠商亦需於得標後，繳納相關權利金或回饋利益予離島建設基金專戶，以挹注基金來源，落實「取之於離島，用之於離島」的基本政策思維。

### 四、 修改離島建設基金收支保管及運用辦法

有鑒於前節所述，「離島建設基金收支保管及運用辦法」第4條所列舉基金相關來源目前皆無替離島建設基金創造可靠與穩定之收入來源，建議仿照「中央都市更新基金收支保管及運用辦法」第3條第2款，將「經專案核定之國有土地計價撥入」之條款納入「離島建設基金收支保管及運用辦法」第4條，以使離島地區土地活化機制得以更健全。此外由於近年社會大眾對於國家公開標售國有地有不同之意見，也引發諸多討論，必要時，亦可考慮限制經專案撥入離島建設基金之國有地，不得處分，以達成公有土地得供作永續利用之效益。

### 五、 成立專業團隊協助幕僚作業

有鑒於前節所述，為使離島建設基金管理會作出正確之審議與規劃方向，應有專門成員替離島建設基金會進行待活化土地篩選、規劃、審議與推動。目前相關業務可由離島建設指導委員會工作小組進行相關作業，需考量各小組成員平時事務繁忙，且工作小組成員未必熟知土地開發業務，因此建議可委請專業團隊協助離島建設指導委員會工作小組推動相關活化事務。

## 第六章 離島建設補助計畫管考制度歷程與建議

### 第一節 現行管考制度

離島建設基金於 93 年 9 月由內政部營建署交由經建會接管後，為提升離島建設補助計畫之執行績效，使離島建設補助計畫相關控管制度更加健全，並加速計畫之執行，勢必需有相關法規為依據。因此經建會於 95 年 5 月行政院離島建設指導委員會工作小組第 34 會議中通過「離島建設基金補助計畫執行檢討及考評作業要點」，以落實「離島建設基金補助計畫 94 年度執行情形及成效檢討報告」所指出之加強補助計畫之控管與獎懲並行措施，以激勵加速執行。

至 99 年 4 月，為強化分層負責，落實地方自主管理及中央績效管考、風險控管，協助排除執行障礙，並評等獎懲，提升計畫執行績效等目的，再加上相關人員習慣將「離島建設基金補助計畫執行檢討及考評作業要點」稱為管考要點，為避免混淆一般社會民衆與其他行政機關，決定簡化名稱。因此離島建設指導委員會工作小組第 50 次會議決議，將原有之「離島建設基金補助計畫執行檢討及考評作業要點」廢止，並改頒「離島建設基金補助計畫管考作業要點」，以作為離島建設計畫管考之依據。而現行管考要點頒佈後，分別於 100 年 7 月與 101 年 4 月進行過兩次修正，現行管考機制內容概要如下：

#### 一、查訪與協調

依據原先之要點規定，為有效掌握各補助計畫之執行實況及協助解決問題，請中央各主管部會不定期進行實地查訪或專案檢討，以利各補助計畫之執行。然列管補助計畫繁多，各部會受限於時間、人力與資源，難以對所有計畫進行實地查訪，因此只能進行重點查核，為落實查核目的及規定，經建會已訂定年度預算 1,000 萬元以上之計畫者，每年至少實地查核一次，相關作業須於 11 月底前完成。鑒於各年度 1,000 萬元以上之計畫占年度總額 2/3 以上，所以掌握 1,000 萬元之計畫也大致掌握當年度離島建設計畫執行狀況，也利於中央部會實地了解地方情況與解決地方遭遇之困境。若年度金額 5,000 萬元以上之計畫，經建會規定每年至少查核 2 次，第 1 次於 7 月底前，第 2 次於 11 月底前完成相關作業，以顯示計畫之重要性。另經費未達 1,000 萬元者，主管部會得就

進度落後或遭遇困難之計畫實地查核，並將查核結果函送經建會。

## 二、考評評分與獎懲機制

執行檢討及考評作業要點於 99 年改為管考作業要點，其考評項目與配分方式如表 64，其中考評項目與配分方式為：1.執行過程之積極度占 25%，2.計畫執行結果占 45%，3.行政作業之配合度占 20%，4.自主管理占 10%。而年終考評結果則改為：優等（90 分以上）、甲等（80 分以上未達 90 分）、乙等（70 分以上未達 80 分）、丙等（未達 70 分），優、甲等獎勵、丙等懲罰、乙等不獎不罰。每年採行「考評賞罰」措施，以激勵執行機關，並發揮適當警惕作用。

另外，為鼓勵績效優良與警惕執行不佳之離島縣，經建會於管考要點增設扣點機制，依計畫可行性、計畫進度、計畫完整性、計畫執行率等面向進行扣點<sup>31</sup>。其扣點之多寡，將成為下年度各部會經費補助額度依據之一，並以縣總排名以及各部門別(依綜合建設實施方案分類為依據)進行排序，依各縣商數(商數=累計扣點/縣補助計畫案數)之高低做為獎懲與否之依據。依扣點機制進行排序後，縣總排名第 1 名者(商數最低)，其次年度補助經費額度酌增 1,000 萬元，以資鼓勵，但其運用範圍以該縣於各部門別排序第 1 之部門計畫為限；反之若縣總排名最後 1 名者(商數最高)，其次年度補助經費額度酌減 1,000 萬元，以示警戒。

---

<sup>31</sup>（1）年度計畫扣點標準：A.計畫可行性：年度中計畫註銷，扣 3 點；B.計畫進度：年度中曾落後 1 季扣 1 點，曾落後 2 季扣 2 點，以此類推。C.計畫完整性：工作計畫書年度中修正 1 次扣 1 點，修正 2 次扣 2 點，以此類推。D.計畫執行率：年度結束時保留經費占年度可支用預算數之比率 25%(含)以下扣 1 點，25.01-未滿 50%扣 2 點，50%(含)以上扣 3 點。

（2）個別計畫扣點標準：每年 6 月底前經工作小組核定之個別計畫，同年度計畫於次年 2 月辦理評核，7 月 1 日以後核定之計畫，除年底前可結案者外，視同下一年度計畫，如 100 年 8 月 10 日核定，於 102 年 2 月進行評核。

表64 現行離島建設基金補助計畫年終考評評分表

考評項目及配分(詳評分標準)	自評說明	自評	初核	複核
一、執行過程之積極度(25%) (請說明具體事蹟或特殊狀況，並依階段評分，再加總或放大加權為本項得分)				
1.前置或準備作業(5%)				
2.發包招標(5%)				
3.施工執行(10%)				
4.驗收結案(5%)				
二、計畫執行結果(45%)				
1.每季執行進度(15%)	累計落後 季;年底時落後 天			
2.累計預算支用(15%)	年底時預算執行率 %			
3.年度目標達成(15%)	完成量或項;完成率 %			
三、行政作業之配合度(20%)				
1.每季填報執行情形(16%)	全年累計逾期 天、補正 次			
2.年終提送考評表(4%)	逾期 天、補正 次			
四、自主管理(10%)	(請列舉、說明具體事蹟或數據)			
合計(100%)				
主管部(會、署)綜合意見(優等或丙等計畫請提具體評核意見，甲等或乙等計畫免提) 註：90分以上為優等、80分以上未達90分為甲等、70分以上未達80分為乙等、未達70分為丙等； 欄位不足或有特別佐證資料，請主辦機關簡要補充，併送主管部(會、署)初核。				
扣 點 評 核				
扣點統計(主管部會、署)填寫，詳評分標準)	扣點說明			

### 三、 退場機制

離島地區由於天候、海運等因素，確實造成離島之公共工程發包、執行與有先天上之困難，然國家預算有限，若無法如期發包或執行，將減低國家預算運用績效，故經建會 101 年於管考作業要點納入退場機制，其內容要點如下：

#### (一) 尚未發包執行之計畫

截至 8 月底止，補助計畫內所有標案均未發包者，由主管部(會、署)檢討註銷該計畫(但計畫依核定期程辦理者不在此限)，如該計畫所屬標案未能全數發包，則由主管部(會、署)檢討評估未發包標案如不執行對整體計畫之影響，如原計畫仍能維持一定效益，則由主管部(會、署)刪除該未發包標案之經費，繳回離島建設基金。

至於其他計畫(含非工程及無分標之計畫)，則由主管部(會、署)檢討前置作業辦理情形，如無具體進度，經評估該年度已不可能執行，主管部(會、署)應請主辦機關就地結算繳回剩餘款。

#### (二) 已發包執行中計畫

主管部(會、署)每季提報之進度落後計畫，其中進度連續 2 季(含)落後，且有下列情況之一者，由主管部(會、署)檢討註銷。

1. 落後當季中連續 2 個月未執行具體改善作為，或採行之作為已連續 2 個月無顯著成效者。
2. 前置作業 (包含土地取得、都計變更、建雜照申請、環評、水土保持、管線遷移等) 未全部完成以致停工 2 季(含)以上無具體進度者。

主管部(會、署)應依上述規範，於每季彙整應退場之計畫送經建會，俾視情況召開會議(或現勘)研商討論，據以提工作小組會議決定。

## 第二節 未來機制建議

爲使管考機制更爲完善，本案以現行管考要點爲標準，區分爲加強現有措施、現有措施宜修改與建議應增加措施等 3 個層次探討與建議。

### 一、短期加強現有措施

#### (一) 宜注意鄉級離島產生之層級落差

由於鄉級離島的補助計畫須先經由縣再到中央，相較縣級離島補助計畫可直達中央，兩者之間差了一個行政層級，因此常出現鄉級離島補助計畫案相關作業文書處理、經費處理等行政作業時間均較爲冗長或發生處理較消極之情況。單以核撥經費爲例，離島縣只要離島建設基金專戶撥至縣庫，相關作業便已完成，然鄉級離島由於大部分計畫執行者仍爲鄉公所，因此基金專戶需先轉至縣庫，再由縣庫轉至鄉庫，若繳回仍須照如此程序。由於離島建設計畫之窗口在各縣市政府，且係由執行者身兼窗口，所以本身爲離島縣之澎湖縣、金門縣與連江縣，相關問題較小；但若本身非離島縣而只是台灣本島縣下轄之離島鄉者，不僅多一層的公文旅行，實務上縣府層級由於其他事務繁多，管考業務亦僅屬兼辦性質，在處理相關事務時較無法如離島縣府般積極與周全顧及離島相關事務，進而影響計畫整體時程。

另一方面，目前經建會將窗口設置在縣府層級，然若是鄉級離島，由於鄉級離島大多爲執行機關，但管考與計畫控管機關仍在縣府，即有可能產生地方層級之執行與管考機關不同步，易產生權責較難釐清之情況。但綜觀世界各國，中央與地方各層級政府皆爲層層監督，因此將鄉公所直接列爲離島建設補助計畫之窗口，恐也有侵犯地方自治權或層級管轄原則之疑慮，且中央與基層對業務之看法或思維，皆因角色不同有所差距，因此本案並不建議將鄉級離島與中央部會直接對口。而在此前提下，建議中央各主管部會，於計畫執行時盡量督促縣府，並加強管控；而縣府也應對鄉公所相關執行進度加強控管，若發現有疑難雜症也可協調中央主管部會與經建會協調解決，以減少多一層級所產生之行政延宕問題。另外，縣府在考量府內人事時，建議主辦離島業務

人員宜三年內不隨意調動，確保服務年資可達三年以上，以利離島建設業務可以順利推動。下轄鄉級離島之縣份者，由縣府申請離島建設基金比照離島公務員之地域加給，給予補助於縣府負責離島業務之承辦窗口，以利人員可在一定年期內留在承辦窗口之崗位上；並建議應加速推動「公務人員考試法」修正草案第五條第二項，以辦理偏遠及離島地區特考作為離島地區公務員來源，並加入「投考偏遠及離島地區特考之資格以在當地設籍」，以保障離島居民權益，促進當地就業，更益於穩定內部人事結構。另並考量縣府財政狀況，比照「短期促進就業措施」，聘用約聘僱人員投入鄉級離島之業務，以協助各種建設計畫加速辦理。

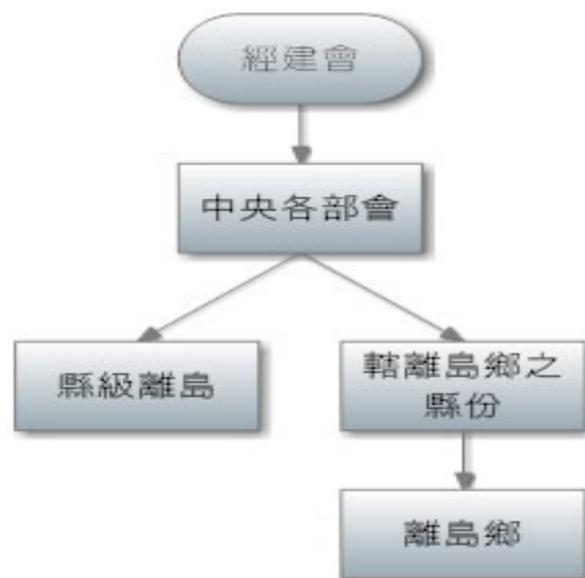


圖24 離島建設業務行政流程圖

## (二) 計畫過程中之重大違失行為或事件

在各類公共計畫執行前後，均難完全避免因公務人員故意或過失行為所導致之重大缺失。諸如因計畫案發生非不可歸責於業務執行單位之公安事件、監造單位查出偷工減料或未經主管機關同意擅自變更工作計畫書等，因執行人員、業務主管故意或過失舉措。依現行管考要點規定，僅規定曾發生行政疏失或公安、環保等危害事件不宜列為優等或甲等。然上述所產生之重大違失行為或事件，不僅可能使計畫執行困難重重，且易形成資源之浪費，甚至影響政府與公務人員形象，宜考量納入扣點標準，並從重扣

點，以儆效尤。

### (三) 加強地方政府管考誘因

核定後之工作計畫書內容對各階段執行，諸如前置作業、業務執行、計畫結案等能否順利影響甚鉅，若提案計畫本身有瑕疵，執行過程就容易出現問題，因此最初之提案計畫內容是否完備，可說扮演相當重要之角色。而現實上，不論一般計畫型補助或離島建設補助計畫都會出現原先計畫不如預期之情況。因此 101 年度新修訂之管考要點將計畫註銷列為扣點範圍，並且扣 3 點。

然現行扣點處理方式極可能造成地方執行或管考單位一旦發現工作計畫書有執行上之問題時，為避免扣點，可能不會主動積極處理，可能等到事情不易處理與中央部會介入時才辦理相關註銷動作。此舉並無益於管考要點揭櫫之「強化分層負責，落實地方自主管理及中央績效管考」之精神，因此地方政府管考單位若能即時發現問題，並填寫「離島建設基金補助計畫協助解決困難問題申請表」，並請中央部會介入可解決的話，即可繼續執行；然若出現提案計畫本身之不合理，且其重大缺失難以在短期內解決，建議地方政府管考單位宜主動註銷計畫，一來增加基金彈性運用空間，例如可將主動註銷上繳之經費進行短期定存，待需用時轉活期存款便可。二來養成地方管考單位主動積極管考業務單位，除落實地方自治精神，亦可避免日後較難以處置之情況。因此本案建議因計畫可行性遭註銷並導致扣點部門別，可再細分為由主管部會檢討註銷計畫與縣府主動提報註銷計畫，若為由主管部會檢討註銷計畫，則仍維持扣 3 點，而縣府主動提報註銷者，則酌予減少扣點，例如縣府於該部門所扣點數改為 1 點，以彰顯地方自主管理之積極性。然若屬縣府主動註銷者，縣府仍宜具體敘明理由與檢證相關事證資料後，提送至主管部會核定後註銷。

## 二、長期改善措施建議

### (一) 離島特有之不可抗力因素

離島地區與台灣本島之地理條件不同，受季節性天候影響程度較大，部分計畫執行條件遠比本島嚴苛，尤以公共工程為甚，例如馬祖、蘭嶼、澎湖等離島皆有東北季風、濃霧與海象惡劣等問題，導致交通航班受阻或部分當季氣候即難以進行工程興建。

然各離島受限於天然氣候之因素不盡相同，因此本案建議管考要點宜列出離島共通之不可抗力因素，至少宜包括：東北季風、海浪、濃霧或其他不可抗力因素，以使管考要點第參-五有其具體執行之依據，若計畫進度延遲或修改工作計畫書等影響年度考評與需扣點之狀況，如為離島共通之不可抗力因素，則允許可於考評或扣點時予以排除。然最後之認定宜由主管部會視實情認定之，以避免地方政府執行不順利皆以相關理由搪塞。

## **(二) 加強文件管理**

計畫執行過程中，相關資料蒐集、建置與管理完善與否，均與計畫執行、下年度延續計畫提案皆有相關。因此為確保各類資料能完整存檔保存，以利爾後查考，諸如年度工作計畫書、各部門或民衆協調會議、現勘查訪、督導建議、執行成果統計分析、年度成效報告書等作業流程及大事紀資料，地方政府執行業務單位均應分門別類彙整，並於結案後進行分門別類與保存管理，除供管考單位查考外，可於各地方政府、中央或民意機關有業務需用之時，可提供最正確與完整之訊息。尤其部分離島地區因人員流動率高，即便計畫執行階段承辦人異動，亦可藉由良好之資料管理，相關業務可於最快時間掌握，減少行政成本，以利於無縫接軌，使計畫執行得以順利。因此建議將資料管理項目加於行政作業配合度或自主管理項下。

## **(三) 改善標案困境**

離島預算執行率普遍較台灣本島較低，有很大的原因在於最開始之採購案及無法順利發包，除天候或海象等自然因素外，仍可透過下列方式進行改善與補救：

### **1. 協助離島地區人員之發包作業**

政府採購案之順利與否，與該承辦員對於該計畫之專業素養、對採購相關法規之熟稔與採購契約文件之撰寫能力均為重大影響因素。然在離島由於承辦人員受訓機會低，且有城鄉差距，可能造成標案相關文件撰寫品質較差，以致於導致標案容易流標。因此建議中央主管部會可針對離島地區承辦人員加強相關訓練，或由經建會編列預算，辦理相關訓練、舉辦觀摩研習課程或考察國內外優良案例等研習訓練。或可由離島建設基金支持，由

各離島縣每年輪流提出相關補助計畫案，統籌辦理所有離島相關研習課程、人力訓練或考察優良案例等訓練課程，藉由良好之腦力激盪與意見交流，協助相關補助計畫順利進行。

## 2. 合理編列工項標案之工程單價

離島計畫案不易發包除受不可抗力之天然因素與招標文件良窳影響外，離島標案本身所開列之條件，本身並不容易吸引到合適之廠商。此乃由於離島或偏遠區域，在人員、機具、材料設備、運費等成本均較台灣本島平均來得高（岳吉剛，2011），以致於廠商認為無利可圖，導致一再流標。針對標案金額，本案以規劃階段與執行階段兩點進行說明，並建議其改善方式：

### (1) 規劃階段：

- A. 依離島特殊之狀況擬定工作計畫書：如前所述，離島受限於天候、海象等季節性問題，可施工時間較少，因此地方政府人員於撰擬標案時，即考量相關限制，擬定適當之工作期程。另外，規劃階段宜應就當地特性，考量計畫量體大小，以提高計畫之可行性。
- B. 於規劃期間考慮給予更合理之工程費用計算基準：儘管中央部會針對離島地區寬列預算金額，以衛生署補助離島地區衛生機關廳舍整建為例，工程費用計算基數均加權至 45% 做為因應（衛生署新聞稿，2007），但即便如此，離島相關計畫流標情況仍然相當明顯。因此中央部會可於計畫規劃階段，將核定補助計畫之工程費用計算基數均加權或每坪單價再予以考量提高，以免案件一再流標，造成無形行政成本持續增加。

### (2) 執行階段：

依現行「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」第 19 條第 3 款規定：「直轄市、縣市政府辦理中央政府各機關補助之各項計畫，應確實依核定計畫執行，不得請求追加補助款。」，意即年度中增加補助款有其難度，只能於年度結束後，再決定下一年度預算是否要增刪相關預算。為增進計畫執行效率，建議當建設計畫標案因預算不足致使流標時，地方政府應立即重新評估計畫所需之合理預算，並規劃自籌經費以補貼不足部分，避免計畫所屬標案一再流標。

## (四) 加強鄉級離島基礎資料蒐集及建置

如本案第三章所述，指標的功能主要在於簡化事件的複雜

度，藉由簡單資訊的統合提供決策者進行決策的參考依據。而所有指標皆由相關基礎資料整理、分析與計算得出，因此需花費相當之人力與時間。目前縣級離島與台灣本島其他縣市統計資料齊全程度相仿，但鄉級離島則限於人力、行政成本與資源等先天客觀因素，基礎資料進行系統性之彙整相對不易，以致於鄉級離島指標較不易建立。因此，為更清楚了解離島建設基金對鄉級離島之貢獻，建議投入行政資源建立鄉級離島之基礎調查與資料蒐集，初步宜先將基礎調查與蒐集之資料納入縣統計年報，藉此掌握鄉級離島離島基礎資訊。未來若有餘力，可考慮參考日本之離島統計年報方式，將所有離島相關基礎資訊納入分析，經由完整之統計資訊，建立起完整的資料庫或績效指標系統，提供管考或其他相關審議決策（包括公務預算）的參考依據，亦可較清楚呈現離島建設政策之成果。

### 第三節 小結

離島建設補助計畫之管考法規，95 年訂定了「離島建設基金補助計畫執行檢討及考評作業要點」，並於 99 年修訂為「離島建設基金補助計畫管考作業要點」，其管考要點亦於 100 與 101 年間修訂過兩次，然不論中間歷經多次制度上大小變革，但終極目的皆希冀離島建設補助計畫得以順利執行，並對離島產生效益與增進當地民衆之福祉。

為期許能做公平客觀之考評，經建會乃對於考評時之查訪具體標準、考評機制調整、增訂退場機制與扣點制度等訂定各項規定，以便於中央各部會能更具體評定各計畫執行之良窳，達到獎優懲劣，並刺激地方政府之加速執行與計畫績效。

由於縣級與鄉級離島各種條件之差異，本案建議經建會與中央各主管部會宜對鄉級離島之管考方式，宜多加檢討，並建議縣府應盡量留意管考單位之人事穩定性；考評方式部分，本案對不可抗力之情況、強化資料管理、改善部分扣點方式與重大違失行為與事件等，酌予修訂考評方式；為使採購招標案得以順利執行，建議由規劃期間與執行期間兩方面進行改善；為使日後鄉級離島建設業務擁有較健全之資料庫指標，建議改善鄉級離島地區的資料建置不完備的情形，以提供管考或其他相關審議決策（包括公務預算）的參考依據。

對於各部會來說，由於離島建設基金計畫額度與各部會的公務預算

之計畫額度相比，一般均較低，也因此各部會對於公務預算執行所投注的管考心力較多，然離島建設基金與各離島當地民衆福祉息息相關，因此建議各部會對於離島建設基金之管考思維應更積極，地方政府並亦應加速執行並產生計畫預期效益，以利於離島建設計畫之執行率與績效之提升。



## 第七章 結論與建議

本研究透過彙整經建會提供之過往離島建設基金補助計畫資料約近 1,500 件，依縣市別分析各類型補助計畫之概況，並整理分析各類別個案共 78 件，作為未來補助計畫提案及審議之參考。研究期間藉由各離島現勘、離島座談會以及專家座談會等方式，廣泛蒐集各方對於離島建設基金執行成效與未來補助方向之建言。

本章將分節說明研究計畫之結論與建議，期能做為未來規劃離島設計畫相關措施之參考。

### 第一節 結論

#### 一、 歷年補助計畫分析摘要

本研究彙整經建會提供之過往離島建設基金補助計畫資料約近 1,500 件，依縣市別分析各類型補助計畫之概況（詳細分析請參見第二章），簡要摘錄如下：

離島建設基金從民國 90-99 年已補助各離島縣市約 200 億元，其補助計畫涵蓋層面相當廣泛，諸如：基礎硬體建設、文化建設、教育、環保、農業、水資源、醫療、社福等面向。而依據 94 年 3 月「促進離島永續發展方針」與「離島建設業務檢討及改進方案」所指示之補助原則為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、節約措施、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、環境維護、離島永續發展研究與國際交流、其他經工作小組認定，並報經行政院同意者。外加基礎建設，共 12 項。十年下來，以基礎建設占將近五成為最大宗，其餘則有特殊產業輔導及水資源開發各占一成；生態保育及居民交通費用補助各占 8%；歷史文化保存只占 5.7%；醫療救護占 3.2%；其他類則包含離島永續發展、學童教育補助、離島發展人才培育、縮減數位落差及其他無法分類者，此幾類加起來約 5%。

離島建設基金補助方向基本上可分為兩時期概述，分別為 90-94 年以及 95-99 年兩個時期，其中 90-93 年 9 月離島建設基金由內政部營建署主管，並將補助發予各離島縣府，此時期的離島建設基金尚無上述所列之補助原則；經分析各離島縣府所提報之計畫明顯偏重於基礎建設與

水資源開發等基礎硬體設施，其他補助項目比重，諸如：地方產業輔導、環境維護等類別比例都偏低。顯見於此時期離島建設之重點在於對離島居民提供與台灣本島民衆相仿之必要基礎設施，以增進離島居民所享有公共設施之質與量。然此時期的離島建設基金補助方式較爲人詬病之處在於過度「水泥化」，較欠缺關注生態維護及保護自然資源，亦較欠缺軟體方面的建設計畫。

經建會爲行政院經建預算之協調幕僚，並具協調中央目的事業主管機關之職能，爲了有助協調中央各主管部會及地方政府的意見，行政院於 93 年 9 月將離島建設基金移交與經建會主管。離島建設基金於 93 年 9 月經營建署移交予行政院經建會，並檢討 90-93 年時之工作執行成效，並二度邀集學者專家召開永續離島建設懇談會，並決議一致認爲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，採更爲整體性、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。因此才在 94 年 3 月 28 日同時通過進「促進離島永續發展方針」及「離島建設業務檢討及改進方案」，以作爲日後離島建設補助之原則，以避免建設浮濫、或破壞生態等情事再發生，並揭槩加強地方產業發展、改善交通、醫療衛生、教育及人才培育、歷史文化保存維護、國際合作交流等事項。

經過此番調整，此 95-99 年之離島建設補助經費以地方特殊產業輔導占 18%，離島居民交通費占 14.8%，生態保育占 11.7%等，顯示此時期之離島建設基金不再以基礎設施爲主，對於各離島地區珍貴自然生態環境及人文特性的維護與發揚有重大之功效，此外於地方特色產業的發展亦持續協助，整體上以離島永續發展爲目標及補助重點。

## 二、 協助離島總體發展成效

離島建設基金運作已歷經 10 年，對各離島建設與發展有深遠影響，本案有幾點初步結論：

### (一) 縣級離島基礎設施已與臺灣本島相仿

經由第一章第三節顯示，原則上中央並未因離島地處偏遠而疏於照顧。即使有離島建設基金，原則上仍有相當之公務預算挹注各離島之各項軟硬體建設。

另外依照第三章分析顯示，以離島地區與臺灣本島平均各項指標值做比較，表現亦毫不遜色，也顯示離島建設基金之設置及補助協助，對離島地區之發展已發揮成效。

就整體生活水準而言，各離島的家戶所得、交通運輸、用水、數位服務以及教育文化水準等皆有明顯改善，多數離島民衆皆抱持高度在地認同感與滿意度。

服務水準最須加強者應為醫療品質，除進一步評估現狀是否滿足當地醫療需求，更必須增加醫師、醫事人員數量，以及改善醫病關係，由於離島地區醫師較欠缺，多數醫師不願派駐離島，使醫病關係難以建立，也導致民衆對醫療品質的不滿意。此外，依據離島特性不同，應持續加強緊急後送等機制與管道。而就老人照護而言，離島地區的照護能量普遍與全國平均水準相當，未來應當思考依據離島特性，提升離島地區的遠端照護能力。

在交通服務方面，雖便利性與負擔性已大大改善，但連江縣與蘭嶼鄉的基本交通需求仍無法滿足。此外由於開放三通航線導致部分離島如澎湖縣等國內航線受到嚴重排擠，使其無法滿足逐年攀升的觀光需求，致使交通因素成為發展觀光的阻礙之一。

近年琉球鄉與蘭嶼鄉等新興景點旅客人次攀升迅速，除應配合相關公共設施、居住服務品質的提升，更應持續評估環境承載與水電利用情形，避免大量遊客破壞島內生態與天然資源。

## **(二) 各類別計畫主要成效**

總結第四章 78 項個補助計畫分析，以下略以四大類別方式呈現離島建設基金 10 年主要成效：

### **1. 交通及觀光建設**

離島交通與觀光建設在前五年投注相當多經費在離島地區，其中以道路建設與品質改善、港口設施改善、車船硬體之維修等硬體基礎設施為大宗。儘管外界對前五年亦有「離島水泥化」等批評，但由於基礎設施實乃民衆基本生活照顧之一部分，而設施水準確實較過去完善；後五年則補助面向則較多元，推出不少行銷離島的旅遊計畫行程，實乃體現離島對旅遊之重視，而國人對此也有正面之回應。另外，離島在後五年開始出現綠色運具之試行，儘管過去電動機車引擎動力不足與電池重量等硬體設備，讓電動機車在離島推展過程中出現阻礙，但目前工研院與各相關廠商皆已推出新型號產品以克服相關難題，此也體現政府與與各界對於節能產業之關注，並彰顯離島對於低碳觀光之重視。

## **2. 農業及水資源建設計畫**

離島之農業及水資源建設計畫在前五年也占相當程度之比例，其中包括自來水管線鋪設、海水淡化廠營運、海堤之建置與漁港之興建為大宗，這些建設也確保離島居民基本的生活水準。後五年由於政策方向轉變，因此相關部會大量投注資源在農漁特產之行銷、農漁資源之保育、林木物種之復育等。離島農漁業方面不單純僅為基礎設施或農漁產品買賣，而轉為加工特產品，有助於提升產值並改善農漁民生活；農漁業資源保育不僅維護當地已枯竭之漁業資源，並對培育當地物種與復育滅絕物種亦有正面效益；當地林木物種復育，不僅對保育物種與維持有助益，又可預防枯枝落葉所引發之森林大火，以減少人民財產損失，更對於景觀之維護並與生態教育有極大正面意義；當地特色結合且這些計畫也多與當地觀光有所連結，也代表各離島對觀光發展與生態保育之平衡發展。

## **3. 教育文化及社會福利建設**

離島之教育文化及社會福利建設在前五年多為硬體教育設施、文物館建設、殯葬設施等補助計畫。硬體教育設施建設改善學童基本教育環境，讓學童可以享受與臺灣本島相仿之設施，有助於孩童學習成長；公墓公園化不僅改善亂葬崗之現象，並釋出本來就稀少的離島土地得以更妥善利用，讓當地景觀得以煥然一新。後五年則對於當地文化保存與發揚、充實文物館文物、與臺灣本島學童之交流相當重視。當地文物保存相關投資讓當地人強化對自身土地之認識，並有助於建立屬於當地的自我認同感；然教育與文化及社會福利建設也並非讓離島居民只能局限於當地，以與臺灣本島學童之交流來說，對離島學童知識之充實與視野之拓展有正面助益，更可縮短城鄉差距與數位落差，並促進教師間的交流，達成教學相長之目的。

## **4. 消防醫療及環保建設計畫**

離島之消防醫療及環保建設計畫在前五年多為焚化爐營運、消防器材採買與消防栓設置、醫療轉診，其金額與件數在基金運用比例不大。但經「促進離島永續發展方針」公布後，儘管總金額並未增加，但占基金補助比例大幅提升，顯見中央對消防醫療及環保建設計畫之重視。

後五年開始著重於垃圾後送、整合醫療照護系統 (Integrated delivery system)、醫療大樓等著手，對於離島環境、醫療水準，亦有相當之提升。以垃圾後送為例，原先當地垃圾必須掩埋或使用焚化爐焚燒，但這兩者對於環境有相當程度之影響，在臺灣本島也曾經出現過不少爭議，更遑論環境更敏感的離島地區，且離島之垃圾量即使用焚化爐乃非常不經濟之做法，因此離島在近年處理垃圾的方式皆以資源分類後運至臺灣焚燒為主，其執行成效亦相當顯著，不僅降低當地生態衝擊，對於土地資源之再利用與觀光業之發展有正面益助，對於缺垃圾焚燒的臺灣本島焚化爐，還可增加使用效益。其中琉球鄉的資源分類回收與後送執行方式，更成為各離島縣府與公所取經的地點；另外醫療部分，金馬地區受到精實案與精進案影響，軍醫院大幅縮編至完全裁撤。然經過離島建設基金及公務預算多年挹注下，目前醫療硬體設施與醫事人員數量已有大幅改善，但因醫事人員流動率高，導致醫病關係較不佳，未來應可朝向諸如建立遠距離門診或落實培訓本土化醫師，藉此改善醫療品質與醫病關係。

### 三、各離島未來需求

各離島皆有交通不便、計畫執行成本高等共通問題，但由於地理位置、歷史人文、經濟發展等各項條件不一，經各離島現勘及舉辦當地座談會等方式，彙整地方意見如下：

#### (一) 金門縣

金門縣與連江縣、澎湖縣皆為縣級離島，除了受到地方制度法、地方行政機關組織準則、財政收支劃分法等法規保障，皆有一定程度之財源與人力之外，較特別的是金門縣擁有金門酒廠，財政自主能力幾可與臺北市媲美，且在離島建設基金支持下，大部分基礎設施皆已完備。由於金門與大陸僅一水之隔，金門縣政府期望中央持續開放兩岸政策，以期有更進一步之發展機會。另外，為強化經建會離島投融資政策美意，更希望可用更優惠的獎勵民間投資措施以吸引臺灣廠商進駐。

#### (二) 澎湖縣

澎湖縣財政自主性低，大多數建設經費皆仰賴中央補助，經多年的努力，澎湖地區大部分基礎建設皆已完備。但期望中央要

有更具指標性之旗艦型計畫以引領澎湖發展。

### **(三) 連江縣**

與澎湖縣相仿，財政自主性低，對中央依賴度高，基礎設施也已達到一定水準。但連江縣的交通問題卻因天候因素，一直是難解之課題。若遇大浪則船無法行駛，遇濃霧則飛機無法正常起降。雖然交通部與連江縣政府已花相當多精力改善連江交通問題，但成效仍然有限，因此如何解決當地交通問題須進一步思索。

### **(四) 蘭嶼鄉**

蘭嶼鄉由於屬鄉級離島，公所之財源及人力皆較縣級離島更為不足，導致目前基礎設施品質依然不佳，例如：道路品質、醫療設施、圖書室等。另外近年來蘭嶼的海岸景觀、生態保育及文化資源已漸出現遭受破壞之情形，未來更應加強維護工作。

### **(五) 綠島鄉**

綠島鄉亦為鄉級離島，部分基礎設施有待加強。尤以漁港的候船設施改善問題、加強相關觀光導覽設施等。

### **(六) 琉球鄉**

琉球鄉為最接近臺灣本島之離島，由於地理氣候等因素，交通為所有離島中最順暢者，四季皆適合發展觀光。目前琉球鄉每年觀光人次已破 30 萬人次，顯見琉球鄉對觀光之用心。然由於旅客大增將導致現有環境資源有破壞之虞，日後應持續加強生態景觀資源之維護，並適度導入總量管制機制，讓珍貴的自然生態資源可永續維護與利用；也可同時朝向生態、低碳島之方向推動，例如成為電動車示範島等計畫，仍須相關主管部會大力協助。另外小琉球也為鄉級離島，公所之財力、物力與人力與蘭嶼鄉或綠島鄉相似，但計畫執行率卻較蘭嶼鄉、綠島鄉來的差，此部分有賴屏東縣府多積極進行督導與協助。

## **四、 加強鄉級離島的輔導協助**

本案也發現，離島間各有差異，但不同層級之離島差異更大。縣級離島在行政效能、計畫執行與計畫提案品質普遍較鄉級離島表現來得好。此乃由於縣級離島在受到地制法與財劃法等法規保障，在人力與財力上皆有基本之規模，導致兩者在各方面表現會有差距。其次，縣級離

島與鄉級離島相較之下，大部分基礎設施品質仍有待改善，落差也相當明顯，故建議在鄉級離島部分，基礎設施仍應多予關照。

另外，縣級離島內亦轄有次級離島，例如：七美、望安、桶盤、虎井、烈嶼、烏坵等。由於次級離島當地條件較縣府所在地之主要離島更為惡劣，更不利於政府招標與廠商進駐，因此下一步研究除鄉級離島之問題外，亦須探討次級離島相關議題。

## 五、 公有土地活化議題

為挹注離島建設基金，透過活化離島地區公有土地以創造開發收益，亦為可思索的方向之一。現階段由於資料因素，暫先著重於國有非公用土地的探討。經資料統計整理發現，雖位於離島之國有非公用土地似不少，但其中可立即使用之使用分區如住商工土地面積卻不多，如金門縣為 104.85 公頃，澎湖縣約有 5.86 公頃，連江縣約有 2.1 公頃，琉球鄉約有 2.5 公頃，綠島鄉約有 0.3 公頃，而蘭嶼鄉全鄉為原住民保留區。而上述資訊尚須經過進一步了解及清查，方知曉區位以及各筆土地面積、土地現況等基礎資訊。

離島公有土地活化議題除土地因素外，最關鍵重點在於離島須具有投資之商機及市場性，且有更優惠的政策性誘因，如稅賦、土地使用及建管相關規範管制之檢討、現行管制條件適度放寬等，以吸引民間機構願意投資離島。

## 第二節 建議

過去政府機關對資源分配、人力布署等考慮，大多以陸域為出發點做考量，也因此離島由於陸域面積較小，長期所得到的資源與關注自然相當有限。但各離島與海洋卻有深厚關連，政府也曾有海洋立國之想法，也因此行政院組織法才會賦予政府設置海洋委員會之條文，如將海域利用與發展納入施政考量，實應思量海洋不應是離島與臺灣本島間的障礙，而是一種新的發展機會。未來對離島資源分配與人力布署，宜考慮將海域納入考量，誠值得再研究。

而本案對於離島建設基金之未來使用與各離島發展方式有下列建議：

### 一、落實公務預算為主，基金為輔功能

依「離島建設條例」第 15 條規定：「依本條例所為之離島開發建設，由中央政府編列預算專款支應，若有不足，由離島開發建設基金補足之。」意即離島建設基金設立宗旨乃在補中央部會公務預算之不足。然可能由於近年政府整體預算拮据之緣故，離島地方政府發現 90 年公務預算發生嚴重短少的現象，即使加上離島建設基金也不如 89 年以前之水準（詳參第一章第三節圖 3、圖 4、圖 5），因此離島地方政府即認為乃因部分部會有將原先應由公務預算支出預算的部分轉由離島建設基金支應的情形，頗多抱怨，相信此種現象並非離島建設基金之原意，因此除金門縣，中央對連江縣與澎湖縣之公務補助大多已回升至 89 年以前之水準。對此種現象，前行政院吳敦義院長於 99 年 11 月 16 日在行政院離島建設指導委員會第 11 次會議也已再次提出，要求各部會不得將原有應由公務預算支出部分轉由離島建設基金支出，因此此類情形應減少。

### 二、基金未來運用方式建議

離島建設基金經過 10 年，已逐年編列 300 億元，然目前餘額約為 96 億元。而依據「離島建設條例」第 16 條規定基金總額不得低於 300 億元，而非以 300 億元為限，意即若中央政府經費許可下，仍可透過各種管道補充基金額度，包括其他特種基金或國營事業捐助等，然考量中央政府整體財政困難的現實，因此現階段須善加思索如何善用有限的基金規模，協助各離島實現未來地方願景。

而離島建設基金之建設計畫前五年係有鑒於離島基礎設施之缺乏，大多數基金以當地基礎建設為最大宗。然在前五年執行後，相關基礎設施應已大致完備，但大量之硬體設施卻也引起破壞當地生態、補助過於浮濫等問題，因此離島建設指導委員會通過離島建設業務檢討及改進方案，將基金之運用範圍限定於與離島特殊性有關之項目。此種補助方式確實將引導各離島發展其特殊之處。但由於隨著基金額度不斷減少，根據本案其他章節所述，建議針對下列方面進行重點補助：

## **(一) 民眾基本生活照顧**

### **1. 離島交通**

離島對外交通向來為離島父母官與居民最關心議題之一，過去除公務預算外，離島建設基金對於交通亦相當關心，也進行可觀之硬體設施與交通方案之改善，有相當之成效。但不可否認的，相較於臺灣本島，若遇上冬春兩季即使是依靠儀器與導航起降之尚義機場與馬公機場仍不時出現機場被迫關閉之窘境，更遑論氣候與機場設備更差的南竿與蘭嶼機場。例如：101年1月在總統大選與立委合併選舉當天，即出現部分澎湖與馬祖居民無法返鄉投票而滯留於松山機場，以致於部分澎湖、馬祖居民在當天無法與其他想行使公民權之本島民衆一樣正常投票。另外若遇到夏天旅遊旺季時，則變成機位一位難求，開放大三通與陸客自由行後，更由於離島對陸客有相當之吸引力，讓機位更加供不應求。因此，建議未來交通方面之補助仍應予以持續，旅遊旺季時，建議朝航空公司加開班次方向補助，而冬天等旅遊淡季除應維持最低限度之對外交通水準，若遇到天候因素無法正常通行，可參考連江對外交通改善計畫之精神與方向，盡快將滯留民衆進行疏運。

海運部分，由於船運可容納旅客較多，旅遊旺季時，可分擔空中運輸之負擔。但為使乘客有較多之誘因乘船，建議未來離島建設基金可添置快輪，縮短航程時間，縮短與飛機航程時間差距，以利於更多旅客選擇海運。然快輪之財務營運勢短期內無政府補貼勢必無以為繼，而又逢政府財政困難之際，純政府補貼營運有相當之困難，因此相關議題應與離島之觀光商機有所連結，以利於海運航線之維持。在旅遊淡季時，建議淡季航運補助應予以維持，然以100年度之綠島鄉淡季海上船運固定航次定位補助計畫為例，該計畫因無廠商導致多次流標，未來地方政府宜考慮預先

編列相關預算加碼，避免一再流標，進而導致離島居民行的權益受損。

## 2. 離島衛生醫療

除交通外，衛生醫療服務是離島地區需持續維持與加強的項目重點。金馬地區又適逢精實案與精進案導致軍醫院之整併，衛生署在近 10 年相當努力地提升離島地區，包括署立金門醫院、連江縣立醫院、綠島鄉衛生醫療大樓、蘭嶼鄉衛生設施之維護等。但不容否認的，離島之醫療水準仍無法也未必需與臺北相提並論，因此在不斷改善當地醫療軟硬體建設與人才培育之同時，醫療後送仍為離島必要之需求，為保障居民與遊客生命安全與健康，因此建議相關補助仍有其必要。

## 3. 鄉級離島之基礎建設

離島建設基金前五年以基礎建設為大宗，縣級離島在此部分也取得相當之成效。相對地，如前所述，鄉級離島在基金執行 10 年後，基礎設施品質仍有待改善，尤以蘭嶼鄉及綠島鄉較為明顯，蘭嶼鄉在基礎設施質量方面均有待加強。然近年由於離島鄉觀光客持續成長，為維護基本觀光水準，建議往後中央部會對鄉級離島之基礎設施仍須予以補助及輔導執行，而鄉級離島宜將重要之基礎建設計畫且不在「第三期離島綜合建設實施方案」之列者，建議進行「第三期離島綜合建設實施方案」之修改，以彰顯計畫對當地之重要性。

### (二) 前瞻產業

隨著現實環境之明顯改變，尤以氣候變遷席捲全球為甚，實應探討離島建設基金補助政策方向，因此本案建議，未來離島建設基金補助除上述補助方向以外，朝向較前衛之補助方向亦為路徑之一，尤以基礎建設相對較齊全之縣級離島開始，可直接針對下列方面進行重點補助：

#### 1. 節能與減碳設施

依各離島綜合建設實施方案之願景方向，皆希望打造以綠能低碳島方向進行，且馬總統也於 100 年 11 月 3 日指示：「確保核安、穩健減核，打造綠能低碳環境、逐步邁向非核家園」之能源施政方向。因此將低碳綠能產業及設施等作為日後重點補助方

向，此舉將可有效降低離島污染，維護離島不易維持之生態環境，並維持當地觀光品質。而補助離島低碳綠能產業及設施也可作為臺灣本島在真正實行非核家園前之政策試辦區。例如適合於離島發展之太陽能發電、離岸風力發電、電動車示範區等。

## 2. 節水與水資源回收設施

近年由於全球氣候變遷明顯，世界各國包括臺灣常出現暴雨與缺水之兩極氣候，而離島對水資源之敏感程度更甚於臺灣本島。儘管過去補助不少水資源建設類，然大多數建設仍以基礎之自來水管線鋪設與改善為主，建議未來可先針對離島投注較大規模預算於節水設備，例如：雨水收集利用系統、伏流水收集系統、各式設置於公共建築、旅館、民宿及一般家庭之節水與水資源回收設施，除增加離島可用水資源外，也適時減輕各離島水庫之壓力。

## 3. 文化生態

我國各離島可說是各有特色，金馬地區有別於臺灣本島之戰地、閩南與閩東文化；澎湖、綠島及小琉球除軍事營區外，亦有豐富之海洋資源及生態物種，這些也是吸引國內外旅遊觀光特色之一；蘭嶼則擁有有別於本島山地原住民之海洋原住民文化；為確保上述各島呈現之特殊風貌能繼續發揚光大，建議基金可補助相關計畫，以利各離島之特色能永續發展。

## 三、部會間與地方政府間計畫協調與連結

政府部門間往往因執掌任務及管考目標各有不同，且各項計畫執行人力與時間均相當有限，經常容易出現各自為政，缺乏相互聯繫與配合之現象，以致於影響預算綜合效益之發揮，此在離島建設項目中亦然存在，未來宜加強部會間與地方政府間計畫協調與整合。所幸某些部會因業務或施政考量，在離島地區設有中央派駐地方之單位或機關，例如：大鵬灣國家風景區管理處業務範圍涵蓋琉球鄉、東部海岸國家風景區管理處業務範圍涵蓋綠島、金門國家公園管理處、澎湖國家風景區管理處等。建議地方政府於提案階段、以及離島建設工作小組在審議計畫時，可考慮與上述機關或單位於當地推行之施政計畫進行連結，以利離島建設基金及公務預算都可發揮事半功倍之效果。

#### 四、 國有土地活化建議

目前離島建設基金即將用罄，若未來繼續以編列預算方式挹注基金之財務有困難，應可考慮將國有非公用土地提供基金作為土地活化之資材。依現狀下，以離島建設基金管理會為土地活化事業執行者，進行開發案之規劃與推動，有人力不足、未具土地開發執掌等實質上之困難，因此現行可先委辦與地方政府執行。若未來可以克服人力、組織等問題，在活化國有土地挹注離島建設基金此一政策目標下，再考慮由離島建設基金管理會進行土地活化之規劃與執行。

而由於基金管理會委員與離島建設委員會工作小組成員皆為兼辦性質，且未必具土地開發相關專業背景。因此為順利推行土地活化作業，宜於建議可委請專業團隊，輔助離島建設基金管理會與離島建設指導委員會工作小組，進行可活化土地之篩選、開發案之規劃及推動，以利相關作業能順利推動。

為確保國有土地之撥入有法源依據，可仿照「中央都市更新基金收支保管及運用辦法」第 3 條第 2 款：「經專案核定之國有土地計價撥入」之規定，增訂「離島建設基金收支保管及運用辦法」第 4 條有關基金來源之規定，將地方政府所提出之產業與土地使用計畫送予離島建設委員會工作小組與離島建設基金管理會同意後，最後在經行政院專案核定後，將國有非公用土地計價撥入離島建設基金，以利當地國有土地活化及離島地區產業發展。

然離島土地活化最重要的是商機之潛力與創造，除進行各種政策優惠外，建議下階段應另案致力於離島地區市場相關研究，以創造利於離島地區公有土地活化之商機，達成招商引資之投資效益，如此不僅可促進當地產業之發展，並可使離島地區增加相當之工作機會，讓離島地區人民可於家鄉安居樂業。

#### 五、 提案應考慮當地需求，部分離島須專業積極協助

現行離島建設計畫相關補助面向皆以「促進離島永續發展方針」為基礎。但如本章第一節所述，各離島由於各項條件不同，需求應有所不同。因此各離島應衡量自身條件與需求，作為向行政院離島建設指導委

員會工作小組提案之依據。例如蘭嶼之基礎設施仍不足夠，提案即應先以滿足基本公共設施為首要重點。

另外本案於各離島辦理現勘及座談會時，離島地方政府大多表達須要專業團體對於提案及企劃、規劃方面的協助。目前經建會已補助推動連江縣離島建設業務計畫、推動臺東離島建設業務計畫、推動屏東離島建設業務計畫，以專業團隊協助三縣，以利研擬可行之計畫方案以增加計畫可行性，透過業務主管機關之互動協調，有效推動離島計畫業務。但由於補助各地金額實在有限，標案條件較差，以至於出現流標等影響計畫執行之情事，抑或遴聘不到較符合期待的專業團隊參與，故建議未來應衡酌合理的補助經費，以達補助的目的。

## 六、宜進行「離島建設條例」及相關子法之修改

「離島建設條例」儘管經過多次修改，但仍有持續修改之必要，為健全離島之發展，宜再針對現幾個重大議題進行修法，建議如下：

### (一) 軍事設施釋出再利用之土地相關法令配合調整

各離島皆有為數不少之軍事設施，尤以最前線之金馬居冠。但戰地政務解除後，部分軍事設施可釋出轉作為他用，但原有建築物若要轉化用途，勢必面臨都市計畫使用分區之限制，而變更都市計畫常耗費時間，不利於活化閒置軍事設施或將軍事設施成為當地特色；若土地座落國家公園者，其建物亦受到國家公園計畫嚴格之管制，若要修繕或重建建物，仍須報准內政部同意，若為必要之公設仍須會同各該事業主管機關審議，其審議曠日廢時。因此宜增修「離島建設條例」第 11 條，使離島軍事設施之維護及再利用方面，得不受「都市計畫法」、「區域計畫法」、「國家公園法」、「建築法」等相關法規之限制。

### (二) 醫療觀光產業

近年由於小三通、大三通、陸客自由行等開放政策，不僅臺灣本島，甚至離島地區陸客也越來越多，由於大陸地區醫療品質遠較我國來的弱，可謂為一大商機，剛好我國醫療屬中價位，高品質，在國際上有其競爭優勢，而離島在與大陸之距離亦有利於臺灣在這項產業之發展。且現行離島醫療資源服務與品質仍待改善，經由相關產業帶動所產生之需求，以此形成產業聚落，藉此補足離島醫療軟硬體供給之問題，同時亦間接促使當地醫生有較

大之誘因續留當地。有鑒於此，可增列「離島建設條例」第 13 條，以鼓勵離島地區發展觀光醫療產業，允許私立醫療機構得以公司型態設立，向衛生署、內政部、交通部等相關目的事業主管機關申請特定區域專案相關業務。然未來各離島是否具備發展觀光醫療之條件，應為下階段研究重點。

### (三) 離島醫事人員

離島醫療問題一直困擾著當地政府與居民，然大多數公費生皆於期滿後便請調回臺灣本島，為照顧離島居民之醫療水準以及改善醫病關係，並鼓勵本地醫生回鄉就業，建議將「行政院衛生署原住民及離島地區醫事人員養成計畫」參加甄試資格改為「具備離島地區學生保送高級中等以上學校辦法」第 3 條規定者，以保障離島居民權益，並符合教育政策之規範。

## 七、積極加強離島人才培育與輔導

不論是各離島之現勘座談會、專家學者座談會、歷次審查會議，與會者（包括離島地方政府首長與主管）皆表達應積極加強離島產官學界各方面的人才培育與交流合作。

現階段以鄉公所之人力質量在提報與執行計畫確實力有不足，而縣府亦遭遇人力缺乏問題，建議可申請離島建設基金補助，利用遴聘輔導團隊的方式，協助縣府與鄉級離島推動離島建設業務。此外，建議基金可持續進行島際觀摩及臺灣本島優良案例的相關考察活動，以助提升離島地方政府的提案構想內容與推動信心。

在地方產業發展所須的人才培育方面，基金宜持續補助相關計畫，或透過補助產業廠商加強與在地學校的合作計畫，充分結合現有資源以促進在地的產學合作交流以及人力提升。此外，對於產學界的人才培育計畫亦可採行島際之間合作方式辦理，一方面擴大經濟規模促成專業團隊參與，一方面可促進相互交流與學習的面向，深化各離島間的分工與特色發揮。

在地方政府方面，目前離島建設業務之執行皆仰賴當地公務人員或聘雇人員，然由於離島交通不便等因素，造成人員流動性較其他公務機關高，往往導致計畫執行落後或計畫銜接不易，若為鄉級離島，由於中間隔一層縣府，常會有「資訊失靈」的現象。因此，呼應上述之情況，縣府在考量府內人事時，建議主辦離島業務人員宜三年內不隨意調動，

確保服務年資可達三年以上，以利離島建設業務可以順利推動。下轄鄉級離島之縣份者，由縣府申請離島建設基金比照離島公務員之地域加給，給予補助於縣府負責離島業務之承辦窗口，以利人員可在一定年內留在承辦窗口之崗位上；並建議應加速推動「公務人員考試法」修正草案第五條第二項，以辦理偏遠及離島地區特考作為離島地區公務員來源，並加入「投考偏遠及離島地區特考之資格以在當地設籍」，以保障離島居民權益，促進當地就業，更益於穩定內部人事結構。另並考量縣府財政狀況，比照「短期促進就業措施」，聘用約聘僱人員投入鄉級離島之業務，以協助各種建設計畫加速辦理。

## 八、 藉由制度與科技創新協助離島建設業務推動

離島建設業務儘管牽涉龐雜，仍然有些部分未必須待修改「離島建設條例」母法即可達到事半功倍之效果。例如建議臺東縣可訂定臺東縣景觀管理自治條例以達管理及善用蘭嶼景觀之效；又如最困擾離島的醫病關係，離島政府除可與衛生署協商公費保送生名額，亦可透過一些誘因讓醫師在約滿後能留在當地繼續服務，如薪資加給、定期進修約定等。

另外，縮短離島的數位落差方面，未來可透過科技輔助及遠距教學等方面加強學童、各級學校及一般民衆之數位學習。

## 九、 應成立中央專責單位推動離島建設

離島業務繁雜，常須跨部會協調整合，須要由專責單位專責處理離島業務。因此建議中央短期內於國家發展委員會下，循農委會水保局下之農村建設組織模式或日本國土交通省都市地域整備局離島振興課之方式，在組織規程內設置負責離島建設業務之專責單位。長期若行政院組織法有修法之可能性，將離島建設專責單位提升為機關，也是值得思考的方向。

## 十、 擬定離島地區策略規劃

依現行「離島建設條例」第 5 條，離島建設業務之縣（市）主管機關應依據縣（市）綜合發展計畫擬訂各離島綜合建設實施方案。然而，現行離島綜合建設實施方案仍以各離島自身考量為出發點，較無以國家整體發展考量之離島整體發展策略與實施方案。因此本案建議宜由中央單位擬訂我國離島地區之策略規劃作為上位指導計畫，以領導離島地區之策略與發展。

## 十一、 加強國內外島際交流合作

離島建設業務過去 10 年之思維仍停留在各離島向中央申請補助等各自作業階段。離島建設下個階段可朝離島間之交流與合作為目標，例如：區域地方特色產業聯盟、離島觀光整合行銷、旅遊互聯機制、綠能產業合作（太陽能發電、離岸風力發電、電動車示範島等）、離島人才培育合作等，甚至亦可考量發展串連各離島之藍色公路，藉此促進離島區域發展能量，以利提升離島地區競爭力。

臺灣周邊鄰國包括日本、韓國、菲律賓等國皆以海域相鄰，其各自領海亦有所屬島嶼，諸如韓國濟州島、日本琉球群島、菲律賓巴丹群島等，建議未來離島可加強與深化周邊鄰國島嶼之交流，以利於交換各國對於島嶼發展之經驗，以此做為我國離島政策未來參考依據之一。

另外，離島過去為兩岸政治與軍事對峙之最前線，在政治雲圍緩和與中國大陸崛起的現今，如何有效利用離島在兩岸間之地理優勢，亦為下階段值得探討與研究之課題。

## 十二、 對管考機制之建議

### （一）短期加強現有措施

#### 1. 減少因行政層級產生之落差

鄉級離島相較縣級離島在行政體系與中央多一層級，行政流程較為冗長，致使計畫控管較為不易。建議中央各主管部會，於計畫執行時應盡量督促縣府，並加強管控措施。

#### 2. 強化重大違失事件之處罰方式

建設計畫執行上之重大違失事件易形成資源浪費，此外政府形象易受損，然現行相關處罰機制尚未達到嚇阻效果，主要原因在於管考扣點項目認定尚未健全。由於目前某些不當行為並不列入管考扣點標準，如重大公安意外或計畫修正不報主管機關等。因此建議管考要點應重新檢討扣點項目，將相關重大違失行為列入扣點標準之中，以警惕各離島地方政府。

#### 3. 加強地方政府管考誘因

現行退場機制於計畫主動或被動註銷方面皆扣 3 點，較易使地方政府缺乏積極管考的誘因。因此建議將地方政府主動註銷之計畫，酌請減輕其處罰程度，例如在該部門別僅扣 1 點，以積極

落實地方自治精神與基金之彈性運用。

## **(二) 長期改善措施建議**

### **1. 於管考要點增列不可抗力因素**

離島一向受東北季風、濃霧與海象等惡劣之天然氣候因素困擾，因此建設計畫常延宕，但現行管考要點對於氣候等不可抗力因素較無明確定義。因此建議未來可於管考要點增訂離島地區共通之不可抗力因素，以使管考要點有其執行依據。

### **2. 加強文件管理**

鑒於離島人員異動頻繁，徒增業務銜接行政成本，且文件資料亦有疏漏之虞。因此本案建議未來應強化資料與文件管理，建立完善知識管理系統，以利後續行政人員可無縫接軌。

### **3. 改善標案困境**

建設計畫標案之發包作業常因承辦人員經驗不足等因素，導致標案品質低落。因此應加強並持續承辦人員之相關訓練。

另由於離島地區因交通、氣候等因素，使單位造價較臺灣本島高，以致於時有預算不足之情況。建議中央應給予更合理之工程費用計算基準，且地方政府則應自籌建設計畫經費不足的部分，避免計畫所屬標案一再流標。

### **4. 加強鄉級離島基礎資料蒐集及建置**

由於鄉級離島相較於縣級離島，在基礎資料的建置上相對缺乏且蒐集不易，以致於鄉級離島的建設計畫評估指標不易建立，在計畫管考上難以提供較有力的參考依據。建議應加強鄉級離島之統計資料建置，以供未來離島建設計畫評估業務之推動。



## 參考文獻

1. 行政院經濟建設委員會，2011 年，離島建設法規彙編。
2. 行政院經濟建設委員會，2010 年，重大公共建設計畫決策支援系統之建置－績效指標建置與事前事後效益評估機制。
3. 蘇玉守，2009 年，離島建設基金補助計畫績效與檢討機制之研究。
4. 劉延琮、蘇玉守，2007 年，提升離島建設基金補助計畫執行績效之研究。
5. 顏子傑，2011 年，離島建設基金之研究。
6. 行政院研究發展考核委員會、行政院主計總處，2004 年，建立非營業特種基金績效衡量指標之研究。
7. 郭信成，2003 年，施工績效評估工具之建立，成功大學土木工程研究所碩士論文。
8. 施炳煌，2005 年，建立非營業特種基金績效管理制度之探討。
9. 行政院經濟建設委員會，2010 年，政府重大公共建設計畫審議決策輔助系統分析 90-98 年度計畫。
10. 卡瑪·尤拉、沈顯，2011 年，國民幸福——一個國家發展的指標體系，北京大學。
11. 立法院公報第 99 卷第 44 期委員會紀錄，財政部長報告「國有土地活化政策」。
12. 廖蘇隆，2004 年，國有非公用土地推動委託經營之問題與對策研究，逢甲大學土地管理學系碩士論文。
13. 行政院經濟建設委員會，2003 年，國營事業土地利用方向之研究。
14. 行政院經濟建設委員會，2003 年，公營事業解繳不動產土地活化利用模式之探討。
15. 岳吉剛，2011 年，公共工程流廢標原因與對策。
16. 衛生署，2007 年，針對澎湖縣政府於 96 年 12 月 25 日記者會中指出政府漠視離島建設，「虎井、桶盤、東嶼坪及吉貝等衛生室重建多次流標」乙事，衛生署之說明。

- 17.金門縣政府，2006年，金門縣第二期離島綜合建設實施方案。
- 18.連江縣政府，2006年，連江縣第二期離島綜合建設實施方案。
- 19.澎湖縣政府，2006年，澎湖縣第二期離島綜合建設實施方案。
- 20.屏東縣政府，2006年，屏東縣第二期離島綜合建設實施方案。
- 21.臺東縣政府，2006年，臺東縣第二期離島綜合建設實施方案。
- 22.金門縣政府，2011年，金門縣第三期離島綜合建設實施方案。
- 23.連江縣政府，2011年，連江縣第三期離島綜合建設實施方案。
- 24.澎湖縣政府，2011年，澎湖縣第三期離島綜合建設實施方案。
- 25.屏東縣政府，2011年，屏東縣第三期離島綜合建設實施方案。
- 26.臺東縣政府，2011年，臺東縣第三期離島綜合建設實施方案。
- 27.臺東縣政府環境保護局，2009年，綠島節水及污水回收整體規劃示範計畫。
- 28.蔡俊哲，2007年，公有非公用土地配合開發方式。
- 29.中華民國財政，2011年，財政部。
- 30.99年業務年報，2011年，財政部國有財產局。

## 附錄

### 附錄 1 歷次審查會議紀錄

#### 一、 附錄 1.1 期初審查會議紀錄

- (一) 開會時間：100 年 6 月 15 日（星期三）下午 2 時 30 分
- (二) 開會地點：經建會 B138 會議室
- (三) 主持人：陳處長麗春
- (四) 出席單位及人員：經建會管考處、都住處、財務處、國土規劃中心
- (五) 會議要點：

發言者	意見	回應
經建會財務處	離島建設基金未來方向是朝一半計畫補助，一半辦理投融資，有關土地投資部分，建議可就土地取得方式(如：有償或無償撥入、有償撥入之作價方式等)、相關法令規範等，研擬初步之 S.O.P.，以作為未來土地投資之作業準則。	感謝提供寶貴意見，請詳參第五章第四節。
	報告書中表 1 中央政府編列補助離島地區建設經費明細表，建議可再依縣市別細分，並補充離島建設基金尚未投入前，公務預算及國營或特種基金原始補助金額之分布情況，藉以了解離島地區對補助之依存程度。	縣級離島部分以遵照辦例；本中心已請綠島鄉、蘭嶼鄉、琉球鄉提供上級補助款資料，但經分析後發現，鄉級離島的預決算報告由於混含有前年度之保留款等因素，不易辨別其趨勢走向，因此暫不列鄉級離島資料。
	建議就以前年度補助計畫建立之事後績效評估指標，彙集現有之資料，研擬建立模型分析之可行性，以作為未來申請計畫之先決要件。	目前本研究所研擬的離島發展績效指標主要反映總體發展層面，而非以個別建設計畫或專案進行評估。主要原因在於過去個別建設計畫的指標建置仍有不足，故無法針對個別建設計畫進行事後績效評核。但根據本研究所研擬的離島整體發展指標系統，仍能反映出目前離島地區的整體發展水準，據此仍可做為未來各面向補助計畫的參考依據。

發言者	意見	回應
經建會都住處	執行成效之評估方式，建議可分類處理，例如交通、觀光、文化等不同部門別；或是規劃、硬體建設等不同性質比較。惟部分執行計畫之經費來源除離島建設基金外，尚有中央或地方公務預算等，如何區分離島建設基金之貢獻，宜審慎考量。	感謝提供寶貴意見，由於離島相關建設之成效，不易區分源於離島建設基金之貢獻，或是公務預算之貢獻，或兼具兩者，為了整體呈現 10 年來離島地區之諸多層面變化，以及作為未來離島建設基金之補助方向重點建議，擬透過量化指標的方式，顯示離島地區 10 年來重要層面之變化與趨勢，並與臺灣本島進行比較，以回應離島地區居民福祉提升幅度。
	另離島建設基金補助小型基層建設計畫部分，建議併同檢討，評估優缺點，作為爾後政策參考。	感謝提供寶貴意見，然小型基層建設由於單一個案金額較小，較不容易衡量效益。
	為使資源有效運用，建議檢討地方政府對核定計畫之執行能力，以及計畫完成後維護管理能力。	感謝提供寶貴意見，將透過執行率分析以及座談會的方式檢討地方政府對核定計畫之執行能力，以及計畫完成後維護管理能力。
	本案應對離島建設基金補助計畫之管考作為及流程，提出簡化、有效率之具體改善建議，並研議管考與審議如何互相勾稽、結合。	有關年管考制度已列於第七章。
經建會管考處	交通不便及人力不足，係造成計畫落後主要因素，惟在離島人力現階段不可能大幅提升的情況下，建議可就併標、或同一計畫類別統包之方式，評估可行性及執行方式，增進執行效率。	感謝提供寶貴意見。針對離島地區因交通不便及人力不足，致執行效率不佳，然統包方式易衍生出不少法律爭議，以致於各公務人員對統包皆有所保留。
	參考指標之訂定應朝向容易計算或取得之數據，並應取得離島建設基金投入前之事前指標，作為對照，才能彰顯該計畫成效。	感謝賜教，衡量指標為考量可操作性，以可取得資料與易計算為重要考量。
	離島建設基金之目的係補助公務預算不足部分，透過歷年補助計畫檢討篩選，請檢討是否有符合上述原則及資金是否運用得當，同時建立補助計畫之退場指標，以作為未來計畫註銷之執行依據；另依純補助型、硬體及軟體型等性質，設計適當之年終考評準則及機制。	由於各項建設衡量標準不一等情況，門檻值之設定有實際上之困難。
	縣級離島及鄉級離島因所投入之人力資源不同，歷年執行效率差距甚大，後續相關之績效評估改善建議，請依縣級及	鄉級離島指標請參考第三章第三節。

發言者	意見	回應
	鄉級不同類型分別說明。	
	計畫效益之呈現，應以預期效益為基礎與事後效益對照比較，進行評估，才能具體呈現計畫實質效益；另建議可從總體經濟觀點來評估離島建設基金 10 年來產出之經濟效益；滿意度調查初步構想係採取問卷方式進行，應注意受訪單位之代表性，儘量以使用者或社區團體為主。	為了整體呈現 10 年來離島地區之諸多層面變化，以及作為未來離島建設基金之補助方向重點建議，擬透過量化指標的方式，顯示離島地區 10 年來重要層面之變化與趨勢，並與臺灣本島進行比較，以回應離島地區居民福祉提升幅度。
	未來至各離島舉辦座談會前，請受託單位預先擬妥討論題綱及項目提送本會；報告書表 4 出席之專家學者，應考量具備全方位思維，可提出整體性宏觀建議為優先。	遵照辦理。



## 二、 附錄 1.2 第一次工作會議紀錄

- (一) 開會時間：100 年 8 月 12 日（星期五）上午 9 時 30 分
- (二) 開會地點：經建會 B138 會議室
- (三) 主持人：陳處長麗春
- (四) 出席單位及人員：經建會管考處、都住處、財務處、國土規劃中心
- (五) 會議結論：

意見	回應
為利離島建設基金投入前後之比較，建議蒐集分析離島建設基金投入前之指標及相關資料，俾了解離島建設基金之貢獻程度；另外分析之個案計畫多屬 95 年之後補助之計畫，94 年以前之計畫較少，請補充研析。有關資料之蒐集，可請縣市政府、相關部會及鄉鎮公所提供，如須協助，本會可備文函請相關機關配合。	本案在會後已去函兩次與各地方政府補充 94 年以前之案例資料，相關資料業已取得。
本案應有離島建設基金投入後整體性貢獻之分析，以展現全貌，期中報告時請納入初步章節大綱及案例成果之說明，並請詳細說明期初會議結論辦理情形。	基金之整體貢獻及案例說明已於第二與第四章敘明。
個案計畫之篩選請考量採分層抽樣方式，謹慎提出，避免遺漏效益差之計畫；連續性計畫之執行年期應分年標示計畫經費，再以該計畫歷年相關之經費合併採整體性檢討分析，非以計畫單一年度作為代表	分層抽樣由於每個個案金額、年期、種類不一，貿然抽樣並不保證其案例具有代表性；連續性計畫之執行年期、經費、執行成效已作合併採整體性檢討分析。
座談會擬討論之議題，有關離島建設基金過去執行成效與建言，同意納入；離島建設基金現行運作機制應著重於計畫執行階段之探討；補助方向與補助項目之建議，因離島建設條例已明訂補助方向及類別，不宜納入議題；增加民間提案方式之建議，為利各離島資源統籌運用，宜仍維持現行統一由縣府提案之方式，本項不納入議題，未來若有民間提案，將建議先送縣府審議後，由縣府提出申請。	座談會議題討論已遵照委託單位指示呈現。

意見	回應
現勘與座談會若擬於同一梯次舉辦，是否有充分時間詳細彙整分析討論現勘資料，作為座談會議題，宜再考量。	現勘與座談會同一梯次辦理較易將現勘所發現之問題，在座談會中討論。
本次簡報之事後指標與期初報告呈現之指標有多處不同，請考量採較有意義且敏感性高之指標作為評估依據。	遵照辦理，相關指標呈現請參考第三章。
補助計畫之分析個案，除地方政府所提供之 60 件計畫外(5 個離島縣，4 項類別各 3 件)，另對涉及社會關注之議題或爭議話題，應考量納入檢討個案，作為改善對策之研析項目。	除 60 件個案外，第四章亦增補相關案例。
本計畫合約期限至 101.1.19，請注意掌握工作進度，儘速排定現勘及座談會日期，並請於每週五中午前傳送工作紀錄表至本會。	遵照辦理。

### 三、 附錄 1.3 期中審查會議紀錄

(一) 開會時間：100 年 9 月 20 日 (星期二) 上午 9 時 30 分

(二) 開會地點：經建會 B136 會議室

(三) 主持人：陳處長麗春

(四) 出席單位及人員：王志輝委員、王雪玉委員、內政部、交通部、經濟部、教育部、農委會、文建會、體委會、環保署、衛生署、經建會管考處、都住處、財務處、國土規劃中心

(五) 會議要點

發言者	意見	回應
王志輝委員	近年兩岸關係趨於穩定，此時進行離島建設 10 年來之總檢討，時間點非常恰當，藉此可由不同觀點及思維，擘劃新的離島建設方向。本次報告內容所列之個案計畫除檢視其執行成果外，對於當初計畫提案方式或決策過程，應詳加檢討是否妥適，並予以改善，才能符合總檢討之目的，請受託單位納入評估檢討。	感謝委員指教，遵照辦理。
	計畫效益之呈現，請再補強非量化部分，例如可採幸福指數或是居民滿意度等方式，以大眾容易瞭解之文字撰述。	已參酌意見納入「民衆滿意度」、「幸福指數」等指標，藉此反映離島地區發展情形，詳參報告第三章第二節。
	本報告有關利用土地投資之初步建議，忽略地方政府應扮演之主動角色，未來推動之可行性似不高，建議受託單位在利用土地投資機制上應定位由地方政府主導，離島建設基金輔助之模式下思考，設計可操作之模式，並於期末報告時完整提出。	參照意見，建議於離島公有土地活化機制上，地方政府應扮演主動積極的角色，除清查所轄範圍內之公有土地，擇定具開發效益或投資潛力的用地，提報函送經建會外，亦可積極擔任整體公有土地活化利用之規劃者、個別活化事業之協調與窗口、以及公有土地活化之推動主體等角色。
王雪玉委員	以往評估計畫績效指標多著重在執行率，建議朝另一角度思考，且不純以經濟觀點評估，以下之指標建議受託單位參考：(1)民衆滿意度、(2)觀光旅遊或住宿人數增加率、(3)每人平均道路長度、(4)車禍死亡下降率、(5)民衆自有車輛比率、(6)特殊疾病比例、(7)每人可居住面積或綠地等。	已參酌意見納入「民衆滿意度」、「旅遊及住宿人數」、「每人道路長度」、「車輛數」等指標，藉此反映離島地區發展情形，詳參報告第三章第二節。未納入之指標，其理由請參閱附錄 3 之說明。

發言者	意見	回應
	報告第 26 頁有關離島建設基金業務移交之文字請再修飾，避免引起誤會。	已遵照建議修正。
交通部	報告第 18 頁，有關 90 年以前資料蒐集困難，似有不宜，建議修正。另外第 23 頁表 9 及相關之表 10、表 11，請增加資料之百分比，以提高資料可讀性。 報告第 42 頁表 23 之評估次面向項目：(1)「交通品質」建議受託單位向監理處查詢其交通相關資料以補強，(2)「醫療品質」應包含緊急醫療後送次數或派駐醫師服務人次等，(3)「網路服務品質」可考量以傳輸率、覆蓋率及穩定度為指標；另評估面向中「能源系統」建議增加每人碳排放量為選用指標。	感謝賜教，已蒐集 90 年以前之資料，以反映離島建設基金施行前後中央對離島資源投入之比較；表 9、表 10、表 11 已增加百分比。另外指標部分，「緊急醫療後送次數」與「網路覆蓋率」已增列相關指標，請見報告第三章第二節之說明；其餘未納入之指標，其理由請參閱附錄 3 之說明。
	報告書第四章個案分析中所選擇之個案計畫，不宜有仍訴訟中或監察機關調查中之案件，以避免爭議。	遵照辦理。
	報告書第 104 頁「琉球鄉生態交通系統規畫」電動機車之推廣，經濟部工業局現已有健全之推動方式，建議受託單位可納入參考。	已電詢工研院電動機車推動小組，相關意見已納入報告。
	報告第 6 章後續工作事項，應包括研擬未來推動方向之具體建議。	未來推動事項具體建議已於第七章結論表達。
農委會	本報告所採各面向之總體績效指標是否可確實反映離島建設基金投資之效益，請受託單位說明；另第二章執行成效分析，建議分兩階段說明，以呈現由早期硬體建設補助轉為軟體建設為重之過程。	本案之績效指標乃參照「促進離島永續發展方針」之政策方向擬訂，應可反映離島建設基金之效益。另，第二章部分本為分兩階段敘述與分析，其中過程與轉折亦已呈現於報告。
	離島補助計畫主要由地方政府或鄉公所研提並執行，在推動過程中一直扮演主要角色，建議將其辦理成效納入檢討範圍；另外部分計畫執行不佳，係因時空環境變遷，及民衆保育意識提升，使評估之立場觀點不同所致，建議此類計畫應將此因素列為考量，較為客觀公平。	遵照辦理，朗島漁港案例亦已補充類似觀點。

發言者	意見	回應
	以計畫執行率或年終考評成績篩選之案例分析，對於執行成效良好之計畫除可供借鏡外，成效不佳之計畫應妥為評估其參考利用性。另外現行之推動體制及管考機制亦應予一併檢討，才能提供各機關依循改善之方向。	管考機制相關論述已列入第七章。
	觀光旅遊與生態保育，有其基本衝突，如何使生態旅遊計畫，從生態保育及旅遊兩方面，兼顧其需求，相輔相成共創雙贏，請受託單位評估時列入思考範疇，另外指標建立，不一定都採用正向指標，也可考量以負向指標方式呈現。	感謝指教。另本指標系統中已列有數個負向指標。
體委會	建議將地方政府之辦理成效納入檢討範圍，尤其可針對計畫選址、規畫設計、招標施工、後續營運等方向，作為評估分析改善項目。	本案第四章已將成效納入檢討範圍。
環保署	報告第 3 頁提到有人居住之 6 個島嶼外，尚有基隆市、宜蘭縣及高雄市所屬之離島，請補充修正。	遵照辦理。
	第 21 頁表 8 基礎資料比較表中，建議增加臺灣農業縣，如新竹縣、雲林縣、嘉義縣等，作為比較，方具客觀性及參考性。	遵照辦理。
	報告第 42 頁表 23，評估次面向中「資源回收及廢棄物處理」應分為兩項評估次面向。另第四章之個案分析內容可再補充照片佐證，增加閱讀性。	感謝賜教，已分為兩項目評估。
	屏東縣小琉球垃圾全分類零廢棄資源回收處理計劃之執行，節省公帑約 800 萬，卻未選列為成效分析之個案計畫，建請補列。	遵照辦理。
文建會	本報告第四章之個案分析，其中教育文化及社會福利建設類別選列文建會主管之計畫約近 5 成，比例偏高，建議依案件數或經費比例選列，以顯示該類別計畫成效。	由於個案計畫大多由地方政府提供，且文化類計畫比例亦為文化及社會福利建設類之冠；且依離島永續發展方針，歷史文化保存之比例也確實大於人才培育及幼童教育補助，也導致挑出較多文化類計畫。
	具成效之個案計畫，經檢視其中有年終考評列為丙等者，建議不予列入，另部分個案似不宜選取，書面資料已提供受託單位參考修正。	列為丙等個案已刪除。

發言者	意見	回應
衛生署	報告內容文字及數據勘誤表，書面資料已提供受託單位參考修正。	遵照辦理
經建會都住處	事後績效指標之選取，可參照離島建設第一、二期綜建方案中，與離島永續發展有關之指標，較為合適。	離島第一期與第二期綜合建設實施方案對於離島永續也僅止於抽象敘述，並無具體指導離島政府何種指標可以使用。
	本報告對於現行計畫補助原則及方式，希於期末報告提出更具體之改善建議及方案，以利後續推動。	已於第七章提出相關建議。
經建會財務處	報告書計畫歸類方式建議搭配預、決算書之分類，增加未來報告書資料利用性及閱讀性。	離島建設計畫的四大類別即參考立法院預算中心之方式分類。
	事後績效指標及成效分析結果，建議能回饋至事前指標，增加資料之參考性	部分指標可做為後續相關計畫於提案及審議時之參考，唯部分指標乃自總體面評估，難以供專案評估使用。
	本報告所提之土地案例分析多屬本島都會型之案例，請受託單位參考國外資料，分析研提較適合離島之案例或方案。	公有土地活化條件主要受具備市場開發潛力、區位良好、土地面積具一定規模、符合土地使用分區、稅賦誘因等因素影響，尤其以具備市場開發潛力影響最大，而土地開發的類型須視當地的市場條件，又國外土地開發的相關條件與法令並不完全適用於臺灣。
	本報告對於離島資源近 10 年有詳細之分析統計，請補充未來財源分配之建議。	除補助計畫外，現行已有相當額度保留予投融資計畫，然成效有限，才會有土地活化之想法。本案目前只對土地活化機制進行建議，相關預算匡列應待下一階段進行探討。
經建會管考處	績效指標建立，請考量增設適當指標，以反映主辦單位執行力之優劣；另計畫執行成效之撰寫語氣，應注意其時間性。	本研究案指標主要衡量離島建設基金服務範圍的發展情形。如以主辦單位運用基金的執行成效為衡量基準，必須思考「執行進度」、「報酬率」或「資金回收率」等指標，以目前基金的補助方向將難以使評估具鑑別度。另計畫執行成效撰寫語氣，已修正。

發言者	意見	回應
	報告第 54-58 頁，個案分析一覽表建請增加「計畫核定經費」欄。	遵照辦理。
	個案分析，原則朝量化方式呈現，避免抽象化概述，並補充圖片強化論述。	個案部分，本案盡量以向量化方式呈現為原則，但若地方政府提供之資料無量化才採用質性敘述。
	本委託案期初審查會議結論，其中部分工作項目，本次期中報告未提報，受委託單位擬於期末報告再提出，請掌握辦理時程。另後續工作有關實地勘查及座談會之時程，請儘早擇定，俾各部會及縣府預為安排，以免天候因素而影響本委託案進度。	遵照辦理
會議結論	個案分析計畫之適宜性，請受託單位再持續與主管部會聯繫協商定案，如選列計畫資料不足(如計畫緣起及執行過程之詳細記錄)，可再請主管部會提供，以利深入分析；報告內容請再作文字修飾並訂正，其中地方政府之角色定位及成效檢討比例，請再補充強化。	會後已請各部會提供書面意見，各部會所提意見亦納入參考。遵照辦理。
	績效指標之選定，原則上優先採用與離島性質有高度相關之指標及資料作為依據。	遵照辦理。
	較有爭議且有訴訟或其他監察機關正調查中之個案計畫，原則上暫不列入檢討範圍。	遵照辦理。
	公有土地活化部分，請參考與會單位所提意見，加強與離島政府溝通，研議具體可行之建議方案。	已拜會財政部國有財產局之意見，相關建言亦納入報告
	受託單位所提執行報告內容，大致符合本委託案要求，原則同意審查通過，請於 2 週內依審查委員及與會各單位所提意見完成修正定稿，依程序請撥第 2 期款。	遵照辦理。
	請受託單位參照本次審查意見積極推動本案後續工作。	遵照辦理。



#### 四、 附錄 1.4 期末審查會議記錄

(一) 開會時間：101 年 3 月 1 日 (星期四) 14 時 00 分

(二) 開會地點：經建會 B136 會議室

(三) 主持人：陳處長麗春

(四) 出席單位及人員：王志輝委員、內政部、交通部、經濟部、國防部、財政部國有財產局、農委會、文建會、體委會、原民會、衛生署、金門縣政府、澎湖縣政府、臺東縣政府、屏東縣政府、經建會管考處、都住處、財務處、國土規劃中心

(五) 會議要點

發言者	意見	回應
王志輝委員	<p>本次報告內容所列之幸福指數大多是呈現居民個人感受之程度，對於政府施政成果，反而是呈現無感狀態，因此以幸福指數作為指標，以展現政府施政成效是有落差的，請受託單位再詳加檢討其關聯性。</p> <p>指標之選用及分析目的，應作為擘畫未來 10 年離島建設計畫發展之方向依據，如此分析結果才有意義；另外部分中央機關在離島設有直屬機關，其公務預算應如何搭配離島建設基金妥善運用，以發揮加乘效果，建議受託單位予以納入檢討方向。</p> <p>本報告有關利用土地投資開發之 3 種方式，公部門定位為主動立場，應詳加注意是否會產生圖利特定對象之疑慮，或是朝另一角度思考，將離島建設基金定位為仲介角色，導入全蛋投資模式，且考量離島建設基金投資後產出之收益，是否再挹注基金帳戶之必要性，增加彈性運用空間。</p>	<p>因本「幸福指標」乃由民間雜誌所擬定調查，其並非完全以政府施政滿意度為評估觀點。經檢討本指標與離島建設基金的關連性並不明確，已刪除該指標。</p> <p>感謝指教。本研究結論已參酌指標分析結果，進一步提供離島建設基金的未來補助方向建議。另外，以小琉球與綠島為例，交通部於當地設有國家風景處，未來可以考量風管處與離島建設計畫間的計畫整合。</p> <p>本案已將原先之 3 種模式刪除，相關流程請詳參第五章第四節。</p>
內政部	<p>簡報第 20 頁，請受託單位說明以住宿房間數作為指標是否合適，因發展離島觀光雖為未來趨勢，建置旅宿設備有其必要性，然應有總量管制，才能永續發展，否則房間數量超出總量額度，對觀光品質及發展反而是減分效果。</p>	<p>任何指標僅能反應單一面向，故須要綜合各項指標與實地勘查檢討，方能擬定適當的決策。本指標目的在於反應離島地區的觀光發展程度（觀光能量），是否具有顯著成長趨勢。而針對發展觀光所衍生的環境負擔是否將造成觀光品質的降低，</p>

發言者	意見	回應
		其必須視其他的環境相關指標、永續指標予以反映。
	簡報第 32 頁，蘭嶼民宿 2000 年無統計資料，請受託單位補充有資料之年份數據，同時儘可能將合法及非法民宿分類，強化資料參考性。	感謝指教。本指標已參酌修正。
	近年來受氣候變遷影響，各國水資源議題日顯重要，尤以離島地區而言，水資源供需穩定係發展各項產業之關鍵，未來各離島縣府辦理計畫研提時，應納入考量，建議受託單位納入期末報告檢討參考。	相關建議以增補於第七章第二節。
交通部	簡報第 21 頁，交通運輸及通訊支出占可支配所得率之指標，能否真實反映出生活水準，請受託單位檢討其關聯性。	離島居民與本島居民生活水準差異的來源最主要來自於距離的差距，進而增加運輸、通訊、水電等成本。由於水電在我國採統一訂價，距離成本並不由民衆負擔，故在此僅評估民衆的交通運輸及通訊成本占總所得的比例，藉此端視其是否高於本島居民。若是，則顯然離島居民其本身負擔較高的生活成本。
	簡報第 32 頁，民宿成長率指標，請受託單位再補充數據資料，以提高資料可讀性。	感謝指教。本指標已參酌修正。
財政部 國有財產局	報告第 160 頁，有關管理原則文字敘述，請受託單位修正。	遵照辦理，文字已作修正。
	「離島建設條例」第 8 條對於離島重大建設投資計劃所須土地之撥用，已訂有明確規定，另現行國有土地有償及無償撥用，行政院亦有訂定相關規定，未來離島建設基金如擬採無償撥用方式取得國有土地，則應循序報院專案核准為宜。	關於土地取得方式，本案建議仿倣都市更新基金之方法取得土地。
	報告第 169 頁，有關活化公有土地建議方式，其中國有土地之出租，有一定之要件及規定，可參考國產法 42 條規定；直接出租給特定對象，現行並無相關機制可循，除非透過標租方式取得國有土地，因係採公開競標，故不代表離島建設基金一定可以取得，另外承租者須為實際使用人，依規定是不得再轉租。	本案已將原先之 3 種模式刪除，相關流程請詳參第五章第四節。

發言者	意見	回應
	<p>國有非公用土地之開發，依國產法 47 條規定，國產局係為土地提供者，至於要做何種產業發展，須由合作開發單位提出規劃，因此離島建設基金如採用此方式開發土地，亦須明確說明產業發展計畫。</p>	<p>本案建議仿照「中央都市更新基金收支保管及運用辦法」第 3 條第 2 款之方式，修改「離島建設基金收支保管及運用辦法」，將國有土地納入。而土地活化時亦應擬定前期作業計畫，待行政院核定方可繼續進行相關流程。</p>
	<p>國有公用土地之開發，依國產法第 28 條規定，不得涉及處分行為，有關報告述及離島建設基金管理會與公有土地管理機關之共同開發，請具體說明內容為何？如有涉及後續土地處分行為，即有違前項規定，另土地開發之收益，原則上是由共同開發之雙方共享，是否應全數納入離島建基金，請受託單位詳加考量其合宜性。</p>	<p>本案對離島建設基金取得國有非公用之土地前提即以不得處分財產為配套，並建議於「離島建設基金收支保管及運用辦法」進行規定。</p>
衛生署	<p>簡報第 16 頁，緊急醫療後送人數不盡然可真實反映出離島醫療品質，請受託單位檢討其關聯性。</p>	<p>經檢討本指標與離島建設基金的關連性並不明確，已刪除該指標。</p>
	<p>簡報第 22 頁，有關醫療管理選用之指標，請受託單位詳加慎選分析，以利未來推動離島醫療政策之參考。</p>	<p>感謝指教。針對醫療管理面向，經檢討研議「緊急後送次數」指標意義不明確，已予以刪除。</p>
研考會	<p>本次報告指標分析結果與結論建議，應相互呼應，方能據以勾勒出未來發展方向，建議受託單位再補強說明指標與計畫成效之關聯性及第七章結論與建議部分。</p>	<p>感謝指教。本研究結論已參酌指標分析結果，進一步提供離島建設基金的未來補助方向建議。</p>
	<p>各項指標之呈現及選用，常因個人觀點不同，而有不同之解讀，本報告採用事後指標做為評估之依據，惟事前及事後指標對於不同計畫而言，仍有一定之參考性，請受託單位再予評估僅採事後指標為單一評估基準之妥適性，並補充說明指標後續如何運用，以做為未來計畫審議及縣府施政推動方向之參考。</p>	<p>由於離島建設基金所補助的計畫數量眾多，且部分計畫除由基金補助外亦有公務預算補助，因而計算實質事後評估指標實有難度。故本指標系統非以專案指標為導向，而改以總體面指標評估離島建設基金所涉及的面向，依據其發展趨勢以及與本島間的相互比較，評估離島整體的發展水準，並做為後續離島建設基金補助面向的參考依據。</p>
	<p>為周全指標之詮釋性，請受託單位詳列其計算依據或公式，增加讀者理解力及報告書閱讀性，另外報告資料引用來源，應考量數據資料來源具有長期性，才有分析參考價值，同時避免引用二手資料及民間雜誌數據，並應清楚註明引用之原始資料來源，確保資料完整性。</p>	<p>感謝指教。相關內容業已參酌補正。</p>

發言者	意見	回應
	簡報第 17 頁，因離島建設補助計畫未包含寬頻網路及 WiFi 無線熱點之建置，請受託單位說明作為選用指標之目的及合適性。	經檢討本指標與離島建設基金的關連性並不明確，已刪除該指標。
	報告第四章個案分析，有關值得借鏡之處說明，請具體明確指出具參考價值之處，對執行情形不佳係因離島人員異動頻繁所致之計畫，亦可檢討增列，以茲對照。	遵照辦理，第四章撰寫方式已略作修正。
	離島座談會，地方提出之各項問題與建議，其中涉及中央權責事項，中央單位現階段已有因應方案及改善措施，建議斟酌修正文字敘述，以符實際。	遵照辦理。
	部分圖表數據及內文說明不符，請受託單位詳加注意資料一致性，以利讀者閱讀時方便對照圖表資料，另請適時更新引用之條例及規定。	遵照辦理。
農委會	報告第四章之個案分析，具計畫效益及待檢討案例，請受託單位再具體明確說明，對於未來推動方向亦應加強與個案分析之關聯性。	遵照辦理。
	報告第 13、27 頁，文字之敘述，請受託單位潤飾修正，避免採用強烈字眼敘述，以茲周延。	相關文字業已刪除。
	報告第 177 頁，各場次離島座談會意見綜整，建議受託單位應就地方、中央機關及專家學者分類整理，以供參照。	遵照辦理。
文建會	報告第 47 頁，第三章離島發展績效指標之表 23，評估指標總表所列評估面向之歷史文化推廣及保存，其選用指標為「博物館數量」一項，查博物館並不必然為「歷史文化保存」之成果展現，且博物館之籌設與否，應優先考量永續經營之可行性；另為彰顯博物館之教育性、文化性與公益性，國際間有關博物館之績效評估，首重「質化內容」，本研究僅以「博物館數量」反映「歷史文化保存」之效益，恐未能明確呈現各計畫之執行情形，亦有偏頗之嫌，爰建議刪除。	經檢討本指標與離島建設基金的關連性並不明確者，已刪除該指標。

發言者	意見	回應
	<p>報告第六章之表 60 所列現勘計畫之金門文化園區一案，經查該園區係行政院於 89 年 1 月 17 日核定，園區含歷史民俗博物館等建築物，皆已於 96 年 9 月完工，惟因完工後未如期取得使用執照等原因，未能全面開放使用，現核心館舍歷史民俗博物館業於 99 年 12 月 25 日開館，請修正執行概況之敘述。</p>	<p>遵照辦理，已依現況敘述。</p>
	<p>報告中引用之「資料來源」，如有涉本會資料者，均請補充或修正其完整之資料出處全名。</p>	<p>感謝賜教，業已遵照修正。</p>
澎湖縣政府	<p>報告第 27 頁，有關漁港建設檢討之文字敘述，請受託單位潤飾修正，避免有所爭議。</p>	<p>遵照辦理，相關文字已刪除。</p>
金門縣政府	<p>報告第 16 頁，表 3—金門縣各年度中央補助建設經費，國營事業及其他特種基金 90 年度以前之金額建議補列，以臻完整，或此項不予列入該表，因此項主要是臺電、中央、民航局執行之特種基金。此外，由表 3 可看出自 90 年度有離島基金之後，中央公務預算之補助下降幅度達 155%-281%，縱使加計離島基金亦僅達之前 48.8%-84.4%，所以本頁文字敘述「長期來看整體補助有上升趨勢」建請妥予修正。</p>	<p>遵照辦理。</p>
	<p>報告第 21 頁，離島基礎資料金門縣 99 年每人歲出值 103,965 元高於臺北市之 61,968 元，「顯示縣級離島居民每人享有之財政歲出值均高於臺灣本島最高地區之值」，是否意謂中央已非常照顧離島，按此數字係已含金門因離島之特殊性，執行臺灣本島非由縣市執行之港灣建設、水資源開發、自來水供應、農業試驗、交通補貼、跨海大橋等建設，建議文中應交代。此外，平均每戶可支配所得文中僅敘述連江縣之數字，其他各島亦應列出，而非報高不報低，又自有財源金門縣文字敘述 58.04%，但表 8 則為 60.28%，建請訂正。</p>	<p>相關文字已補進第一章第三節。</p>

發言者	意見	回應
	<p>報告第 51 頁，醫療資源乙節第二段所述「後送次數的提升，可能代表後送機制逐漸完備且有所改善，但也可能表示該地區緊急醫療照護水準不足」，按後送乃不得已之措施，所以次數之提升與設備之完善關連不大，建議修正。又表 38，緊急醫療後送人數，是否應限緊急後送之人次，而不包含轉診人次，如是，本縣 2011 年緊急後送人次為 429 人次。</p>	<p>經檢討本指標與離島建設基金的關連性並不明確，已刪除該指標。</p>
	<p>報告第 54 頁，教育品質提升以師生比之高低來表示學生受教品質良窳是否妥適請考量，因師生比高或許代表可照顧的較完善，但教師之流動率及相關資源缺乏亦是重點，重要的是教育品質，亦即學習效果，如城鄉落差有無改善，亦是評量重點；可否以學測 PR 值作衡量，如是則報告第 73 頁之評量結果，應予更新。</p>	<p>師生比為評估地區教育發展的重要常用指標之一，代表地區的基礎教育服務水準。由於目前仍難以收集教師流動率等指標，建議未來納入縣政統計資料的建置項目之一。</p>
	<p>報告第 59 頁，2000 年金門縣景點數 4 點，2010 年 10 點，依旅次之分析為負成長，說是與裁軍有關，此恐與事實不符，按本府每年均有旅次調查數據及滿意度之調查均有扣除小三通過客，可供參考，且將旅客數量與景點相除算出負成長，其邏輯是有問題的。</p>	<p>感謝賜教。針對與裁軍有關之相關敘述業已刪改修正。 另本旅次數據係以原景點計算旅次成長，並非以相除計算成長率，以此計算指標其目的在於減少由交通運輸估計旅客所產生的偏誤。本指標經指教，業已遵照修正，改以各遊客交通旅次替代之。</p>
	<p>報告第 60 頁，住宿房間數成長率為負成長，與裁軍無關，而是將非法旅館 4 家註銷所致，目前房間數 1,479 間，可容納 3,433 人。報告第 63 頁，表 3 每人享有道路面積乙項，按離島建設基金並不鼓勵用做施建道路，故將此項列為指標，是否妥適，請考量。</p>	<p>感謝賜教。針對住宿房間數負成長與裁軍無關等相關敘述，業已檢討刪減相關敘述。房間數目考量與其他各縣市之一致性，仍統一以 2011 年底之數值衡量。 另針對每人享有道路面積，經檢討本指標與離島建設基金的關連性並不明確，已刪除該指標。</p>
	<p>報告第 66 頁，文中稱金門縣設籍人數與實際居住人數有差距，此乃各離島共同現象，因赴臺就業、就學，故兩者有差異，非僅金門獨有。又表 37 每位執業醫師吸引人口數，在 2010 年澎湖縣為 712.63 比 1，連江縣為 662.93 比 1，依數字顯示連江縣狀況比澎湖縣佳，但表中出現之方向為澎湖上升，連江下降，是否應與全國之平均數據作比較，方屬客觀。</p>	<p>感謝賜教。針對設籍人數與實際居住之差距，文字已參酌修正。 另本指標系統所列之參考方向，皆依各地區與自身過去數值的相較結果，避免因各地區間社經與自然條件之差異，致使比較結果產生誤導。各縣級離島指標本身如與全國平均數值具有比較上的意義，皆具併列全國數值以供參考，敬請參照。</p>

發言者	意見	回應
	<p>報告第 70 頁，表 44-WiFi 熱點數量，因本府無線全島覆蓋點數應再加 820 點，總數為 852 點，圖 20 及文字敘述請更正，因 100 年縣市數位落差調查報告尚未發布，故 99 年金門縣為 75.3%、連江縣為 75.2%、澎湖縣為 69.5%。</p>	<p>經檢討 WiFi 覆蓋數量指標與離島建設基金的關連性並不明確，已刪除該指標，改以家戶連網普及率代替。</p>
	<p>報告第 86 頁，表 47 公共車船系統改善計畫暨獅山砲陣地轉化為榴砲主題軍事園區轉化工程計畫之核定金額似有誤，建議釐清。</p>	<p>感謝指正，已做文字修正。</p>
	<p>報告第 151 頁，依本縣 100 年施政滿意度調查醫療不滿意高居第 1 名，書面資料列為第二？不知資料出自何處？</p>	<p>感謝指正，已做文字修正。</p>
	<p>按本委託案係為檢討過去，策勵未來，所以對於計畫之執行，如有應改進之處，很期盼各位能有所指正，並對於未來之發展提供指教。</p>	<p>感謝賜教。其改進與建議之處請參閱第七章。</p>
	<p>10 年來離島基金對各離島之建設不能說沒幫助，但從表仍可看出中央各部會之預算資助自 2000 年之後因有基金而大幅減少，這是不爭之事實。建議講真話，報喜亦應報憂，才是真正之檢討。未來之離島建設，今年度起之啟動按三期綜建方案推動，雖未屬全然符合需求，但是一個好開始，所以建請中央單位與離島縣之對應單位能在綜建方案之中心主軸下，檢討現行計畫與策略，最終能付諸執行，如此方能有加乘之效果。</p>	<p>感謝賜教。</p>
	<p>建議將離島之業務指定中央部會納入職掌，以發揮統籌協調之功效，又第五章通章討論公有土地活化機制作為未來振興離島建設之重要策略，如無強烈誘因，恐難以奏效，所以相關配套措施（如 第 169 頁），建議於第七章之建議加強論述，作為未來之重要參據。</p>	<p>相關建議已於第七章加強論述表達。</p>
<p>臺東縣政府</p>	<p>報告第 13 頁，有關補助計畫執行率不佳部分，請受託單位應明確指出是那些計畫，以供未來改善參考。</p> <p>報告第 38 頁之臺東縣水資源開發比例及報告第 79 頁蘭嶼鄉醫事人員數等指標，作為評估當時基礎建設效益及醫療品質，請受託單位再予檢討分析其關聯性，以符實際。</p>	<p>計畫執行率是依照統計月報計算，為所有預算之加總，較無法看出何種計畫落後。</p> <p>本案已將水資源開發比例相關文字刪除；另外，醫事執業人員數量乃醫療基礎服務水準的常用指標之一，但仍須其他指標相互配合方能完整呈現地區的服務水準，包括醫事人員素質、駐留時間等。本指標僅以整體情況進行概要分析，建議</p>

發言者	意見	回應
		後續得以更詳盡的指標系統進行評估。
經建會都住處	有關個案分析之選列標準，請受託單位說明採用之依據，例如報告第 136 頁選列之巷道改善計畫，其實際效益不明顯，卻選列為個案計畫，請受託單位檢討個案選取之合理性及代表性。	綠島鄉道及巷道改善計畫已刪除。
經建會都住處	指標分析結果與結論建議，應相互呼應，請受託單位補強結論與建議內文，提出具體之改善建議及方案，以利後續推動。	感謝賜教。本計畫已參考指標分析、個案分析等結果，針對離島建設基金提出後續補助建議方向。詳參第七章。
經建會都住處	報告第 184 頁，有關計畫核定時程問題，與目前計畫審議核定之實務操作時間不一致，請受託單位修正，另外報告第 186 頁建議成立輔導顧問團一節，因目前離島建設基金對連江縣、臺東縣及屏東縣，均有補助推動離島業務之工作經費，建議受託單位先評估相關計畫執行成效，再檢討成立顧問團之必要性。	雖目前離島建設基金對連江縣、臺東縣及屏東縣，均有補助推動離島業務之工作經費，然因經費受限不充足致執行成效侷限；建議後續仍繼續予以相關經費補助，且寬列經費以遴聘顧問團(或輔導團)發揮補助推動離島業務的功效。
經建會管考處	報告第 13 頁，有關未來加強人力質量之提升，請於第七章具體說明可行作法或方案。	相關方案論述於第七章第二節敘明。
經建會管考處	報告第 39 頁，表 18，請受託單位補列比率欄位，以利資料判讀，另期末報告定稿時，相關圖表請以彩色輸出，增加資料閱讀性。	遵照辦理。
經建會管考處	報告內文多處係引用主計總處統計資料，如該年度無相關資料，應審慎選用適當年度資料佐證，儘量避免無資料情況下，影響後續分析運用。	感謝指教，已經參酌修正。部分指標如每人碳排放等數值，經檢討仍無進一步合適資料可供分析。
經建會管考處	報告第 77 頁，汙水處理率、接管率及普及率，其分別所代表之定義不同，請受託單位統一用語，避免混淆使用。	感謝賜教，已遵照辦理。
經建會管考處	報告第四章有關待檢討案例部分，請增加檢討意見之論述章節。	遵照辦理，待檢討部分已增列相關內容。
經建會管考處	報告第 168 頁，表 59 候選地檢核表，請增加土地現況說明欄位，圖 24 流程構想示意圖，其中「會商各目的事業主管機關表示意見」建議置於「縣市政府清查所轄範圍內之公有土地後，得擇定具開發效益或投資潛力者」之下，較為合理。	土地檢查表已依土地利用調查成果查詢系統之分類方式進行分類。

發言者	意見	回應
	報告第 169 頁，受託單位提出運用公有土地之 3 種方式，請就現行法令許可下，評估短期較具可行性之方案，另外針對現行法規限制及牴觸之相關法條，亦請受託單位評估後列入期末報告中。	本案原先提出之土地活化 3 種流程已刪除詳參第五章第四節，另外觸及法規部分亦另外撰於第五章第四節與第七章第二節。
	報告第 181 頁，請受託單位就縣級離島、縣之次級離島及鄉級離島 3 類，依居民環境生活水準差異評估分析，針對須再加強補助建設之類別，提出相關改善建議。	遵照辦理，請詳參第七章第二節。
	報告第 185 頁，有關離島特別條例及相關子法修改一節，請受託單位明確指出應修改之法條及內文，並具體說明修法後之配套措施或方案。	遵照辦理，請詳參第七章。
	報告第 186 頁，管考機制之建議，除補充具體作法或方案外，應區分短、中、長期之措施，以供本會後續檢討推動依據。	遵照辦理，請詳參第六章。然基於離島建設基金即將用罄，管考措施暫不列短、中、長期。
	報告第 187 頁，加強島際合作之敘述，請受託單位增加具創意性提案或補強內容，避免抽象化概述，另個案分析內文，請儘量補充離島建設之圖片強化論述。	遵照辦理，有關加強島際合作方面請詳參第七章。
	報告第 187 頁，有關建議於海洋委員會下成立專責單位，推動離島建設一節，因現階段行政院組織條例已規劃將離島業務交由國家發展委員會辦理，請受託單位依現行規定，修正相關建議內容。	遵照辦理，已刪除海洋委員會相關敘述，並已依現階段行政院組織條例之規劃將離島業務交由國家發展委員會辦理，修正相關建議內容。
會議結論	相關指標之選定，請受託單位採用與離島建設基金有相關者，再予評估選列，並應就指標選列理由明確說明。	本指標系統所選擇的評估面向係依據離島建設基金補助原則所歸納，絕大部分評估面向係為過去離島建設基金補助範疇，無關者已參酌刪除。但仍有部分係屬補助原則中所列之之項目，但過去基金鮮少補助者，本指標仍參採納入，做為後續基金補助方向修正之參考。
	離島建設基金未來推動方向之建議內容，仍有待加強論述，請受託單位於第七章結論與建議，再具體補充說明，避免抽象性描述。	遵照辦理。
	離島現勘及各場次座談會相關單位意見，應與第七章結論與建議內文，充分關聯，相互呼應，另報告採用之引用資料及數據，應前後一致，請受託單位詳細檢視修正。	遵照辦理，第七章已作修正。

發言者	意見	回應
	報告相關說明之用字遣詞，請受託單位參考與會單位所提意見，潤飾修正，避免採用強烈文字及用語。	遵照辦理。
	公有土地活化部分，請參考與會單位所提意見，並對國產局意見及現有作法，充分研析後，研議具體可行之建議方案，如建議方案與現行法令有牴觸者，亦應針對相關法令之修正，提出修法建議及配套措施。	遵照辦理，相關研析撰於第五章第四節。
	離島座談會金門場次，金門縣政府所提相關意見，受託單位未予列入報告中，請將各單位意見補充列入，未來期末報告定稿時，詳加注意，避免此類情形再次發生，另外對歷次會議各單位所提建議，請做處理情形對照表，如未能予以採納，應於報告加註說明未能採納之理由，避免各單位誤解。	遵照辦理，相關意見將逐一回應。

## 附錄 2 各離島座談會會議紀錄

### 一、 附錄 2.1 金門座談會會議紀錄

- (一) 開會時間：100 年 11 月 1 日星期二上午 10 點 00 分
- (二) 開會地點：金門縣政府第一會議室
- (三) 主持人：陳麗春處長、盧志輝主任秘書
- (四) 出席單位及人員：江柏煒所長、王雪玉委員、交通部、農委會、環保署、經建會、金門縣政府、國土規劃中心
- (五) 發言要點：

發言者	意見	回應
金門縣政府研考室	簡報中部分數據建請修正。如國營事業及其他特種營業基金在 90 年度以前也存在，請予以標示。另每人歲出值的計算，由於金門縣諸如港埠、水利等相關支出項由縣府財政部分負擔，若將每人之平均預決算值與臺灣各縣市相比，恐有高估之嫌。	由於主計總處在 90 年以前並無國營事業及其他特種基金用於地方之統計，因此報告書之補助趨勢圖已將離島建設基金以外之國營事業及其他特種基金部分刪除，以求相同之比較基準。另外，金門縣每人歲出值部分說明，請詳參第一章第三節。
金門縣政府研考室	部分經行政院核定之重大建設計畫於計畫核定通過後卻不執行都市計畫開發，以及在核定都市計畫後沒有實質開發行動的情況。建議計畫審議時納入可註銷計畫許可之附帶條件。	重大投資計畫認定僅為審議程序的簡化，由二級審議簡化為一級審議。後續都市計畫審議與非都市土地管理與變更仍須依據原規定進行審議程序。
金門縣政府研考室	另，考量促參法修訂似較不易，建議於離島建設條例中納入更多吸引民間投資之優惠條件，以促進民間投資建設離島。	建議各項計畫可朝向公共設施多目標使用、特定目的事業用地，以及變更為遊憩區、遊憩用地等方向評估其可行性，以增加土地使用的彈性。

發言者	意見	回應
	<p>離島的投資環境必須加以改善。目前公共工程委員會所擬之促參條例相關規範對離島而言並不全然適用。因離島具交通不便等特殊特性，削弱了民間於離島投資的意願。建議短期內，應於離島建設條例中予以排除不利條件或降低門檻，或設立新的離島投資設計畫的相關標準，亦可考量於條例中納入更多民間投資優惠條件；並參酌考量只要符合第三期離島綜合建設實施方案所核定的產業發展方向，即考量放寬相關計畫認定為重大投資計畫的標準，以簡化審議程序。長期而言，建議考量金門免稅島的發展方向，與財政部協商給予稅賦上的優惠，並建議中央應盡早修改離島建設條例，參考如韓國濟州島的相關規範與機制，改善離島的投資環境。</p>	<p>公有土地活化是金門的重大課題，其活化機制應與離島建設基金相互搭配，以求綜效。一方面縣府應嚴格督導與考察，審視民間投資計畫的可行性，並與投資人密切溝通。必要時，縣府得於計畫送主管機關、行政院審議時，納入加註及附帶條件，包括計畫投資時程規劃、變更都市計畫預計期程、逾期開發或投資後的應變機制等，避免民間投資人無實質開發行動致使土地無效率使用。然若欲針對各計畫訂定統一附帶條件標準，由於各項設計畫間差異性高，難以制訂統一規範，未來將再進行細部研究。如得以提出規範適用各項計畫之附帶條件，建議可考量經由修法納入離島建設條例施行細則，或離島重大建設投資計畫認定標準等相關辦法。</p>
	<p>現階段金門縣、連江縣、澎湖縣已採聯繫會報等方式，加強離島縣市間的合作計畫，金馬澎三縣縣長亦曾協商，對觀光聯合促銷、交通觀光串聯等 21 議題已具初步共識，如目前金門縣與澎湖縣之間已具有復興航空的航線，未來各離島間將更密切尋求合作。</p>	<p>離島間相互之串連有助於整合彼此資源，以利於經濟規模之擴大。</p>
	<p>現階段金門縣府已建立計畫先期審查的標準程序，未來將逐步落實對較具規模之計畫以分年方式提出計畫規劃。</p>	<p>尊重金門縣政府先期計畫審查之程序。</p>
	<p>目前國有土地釋出管道之一為軍方土地，但目前仍遭遇金門縣政府人力不足、軍方土地釋出時程難以掌握等困難，致使相關計畫易延宕。另一方面，因部分公有土地係屬國家公園所管轄，因而在土地使用上倍受限制。諸如獅山砲陣地轉化為榴砲主題軍事園區工程以及金酒公司擴廠等計畫，皆因涉及國家公園或都市計畫相關規範，而無法順利取得計畫土地之使用。</p>	<p>本案建議修改離島建設條例第 11 條，請參見報告書第七章。</p>
金門縣政府	<p>針對國有土地活化再利用以挹注離島建設基金方面，必須注意金門縣國有土地多依照土地法 57 條，逾登記期限無人聲請登記之土地或經聲請而逾限未補繳證明文件者，而登記為國有之土地。另依據離島建設條例第 9-3</p>	<p>土地應考量過往權屬關係，並以目前產權與實際使用情形考量，並於土地活化過程中避免產權有爭議的土地。</p>

發言者	意見	回應
地政局	條可允許民衆購回因戰地政務所登記爲國有之土地，當公有類似土地釋出進行招商投資時，易產生投資風險與土地糾紛，請留意此點問題。	
金門縣政府	若將建設計畫之先期規劃與設計監造分開招標、發包，恐易發生道德危機，故現階段規劃與細部設計拆分作業仍有困難。	感謝賜教。
交通旅遊局	99 年度臺金海空運補計畫，目前爲列管計畫。該計畫已參酌審查結果修正多次並曾與交通部溝通，但卻遲無下文，建請交通部協助會商解決。	針對臺金海空運補計畫，主要緣於報核細目有問題，目前交通部已請民航局與金門縣府溝通。
交通部參事室	金門部分計畫如獅山砲陣地計畫的發包時程已有所延宕，應考量計畫執行期程使其於年底發生權責關係。建議未來各項計畫應注意審核核准的時間點，使經費撥充後得馬上執行計畫。	金門縣於土地使用方面如獅山砲陣地與金酒公司擴廠計畫等所遭遇的困難，建議未來類似相關計畫於送審議時，宜先檢視相關土地於區域計畫第一次通盤檢討所歸屬的土地分區是否爲限制發展區或國家公園計畫之區域，若否，再交由主管部會進行後續審查，以節省審議相關時程。
	部分計畫因涉及國家公園的管轄，以致造成開發案有所延宕。爲避免類似事件再次發生，建議金門縣政府將先期規劃、規劃設計案兩案分拆，先作可行性評估後再考慮是否進行細部規劃與設計。	感謝賜教。
金門縣政府建設局	建議針對建商以申請計畫名義而實質爲養地的行爲，應予以規範。	建議規範申請計畫之廠商，應於一定年期內開發，以避免廠商進行土地炒作。
江柏煒所長	金門縣目前在油電公車、歷史建築修復、軍事營區活化利用等方面皆顯著具體提升。未來應加強生態文化的主軸，如低破島、戰地文化、世界文化遺產潛力點等方面，應更具體以主題方式塑造，提升文化層面的投資。	感謝賜教，相關建議作爲補助方向之參考。

發言者	意見	回應
	針對國有土地活化再利用議題方面，應留意地上物使用情形，例如華僑所擁有產業或物件，有其回購的風險，而廢棄閒置軍事設施極有可能是歷史文物，故建議應優先調查土地上是否有文化遺產，再行評估後續利用方式。	土地應考量過往權屬關係，並以目前產權與實際使用情形考量，並於土地活化過程中避免產權有爭議的土地。
王雪玉委員	金門縣政府在金門各項基礎建設，戰地與在地文化、廟宇民宿等歷史建築上皆具有成效。建議交通建設上可配合低碳島等整體政策，如考量公務員以自行車做為上班工具。	低碳之建議，除交通運具外，亦可增加其他節能與節水設施，以實現低碳島之願景。
	活化公有土地議題方面，應重視市場環境及需求。目前僅考慮是否有經費推動投資計畫，但對於市場需求的相關研究過於缺乏，對於人口組成、旅客的行為及目的、市場成長趨勢的研究與分析不足。應加強此面向，可避免無效率之活化措施。	本案對於公有土地活化部分仍以公有土地活化利用運作機制為主，市場環境及需求事涉甚廣，宜進行後續研究
	指標研究部分建議未來可更深入的進行後續研究，更進一步調查社經數據，如人口成長變化，年齡壽命、兒童身高、健康狀態，皆是建議未來可努力方向，及作為如何吸引臺灣人來此定居之思考依據。土地使用方面也應相互配合，以帶動教育、醫療、水資源與環境等面向的提升。	指標部分，相關論述請參閱第三章及附錄 3。
經建會管考處	針對計畫執行時可預測的外部因素，如七八月颱風季節等氣候因素導致施工困難，應事先考量，妥適配置經費；若已預估計畫時程將具跨年度需求，應辦理保留預算方式推動。針對部分已延宕之計畫，建請各中央主管部會召集相關單位與金門縣政府進行協商，督導計畫進行。	感謝賜教。
	土地使用遭遇相關問題方面，若不涉及修訂現有法令，得彙整後提送經建會離島建設工作小組中予以討論。	現行土地使用若不涉及法令修改，除地方政府審議都市計畫外，亦可於離島建設工作小組中予以討論。另外關於土地活化建議流程，請詳參第五章第四節。
	請受託單位參考本次座談會意見積極推動本案後續工作。	遵照辦理。

## 二、 附錄 2.2 澎湖座談會會議紀錄

- (一) 開會時間：100 年 11 月 16 日星期三上午 9 點 00 分
- (二) 開會地點：澎湖縣政府第三會議室
- (三) 主持人：陳麗春處長、呂永泰副縣長
- (四) 出席單位及人員：于錫亮教授、王志輝委員、財政部、農委會、體委會、經建會、澎湖縣政府、國土規劃中心
- (五) 發言要點：

發言者	意見	回應
澎湖縣政府民政處	感謝經建會一直以來對澎湖墓地改革計畫的支持，經遷移 2 萬多座濫葬墳墓，濫葬景觀已趨改善，該計畫確有其實質效益，希望未來的納骨塔計畫離島建設基金可以繼續給予經費支持。過往公有土地由於濫葬原因而降低使用效率，因此希望未來經建會能多多支持澎湖縣環保多元葬法之補助，以提高土地的使用效率。	後續環保多元葬法及納骨塔位等計畫經費須視未來實際需求等因素考量補助。
澎湖縣行政處	本年度申請中央離島建設實施方案計畫部分計畫在中央公務預算部分中央主管部會配合編列預算，如澎湖國際觀光行銷暨交流計畫、馬公第一漁港轉型計畫、提升澎湖縣政府資訊安全防護能力計畫、近海休閒產業輔導品質計畫、山水里自來水改善工程計畫等總計 686 萬元經費未配合到位，轉嫁予地方政府支應。在此建請中央應依行政院核定之第三期綜合建設實施計畫來落實編列中央公務預算。非第三期綜合建設實施計畫請依離島工作小組第 57 次工作會議決議落實，以免加劇地方財政負擔。	建議 101 年主管部會未配合編列經費之計畫若由縣政府先支應則該計畫可優先核定，俟主管部會於下年度配合編列經費。
澎湖縣副縣長呂永	澎湖縣政府對離島建設基金依賴程度很高，許多計畫都是延續性計畫，在 94 年基金經過轉型後縣府的補助金額頓減至 10 億，且 94 年後基金除補助金額減少，補助辦法及補助原則也進行調整。原本協商共識為離島建設基金作為補足中央公務預算之不足，可讓地方政府有較自由的運用方式，於 100 年轉變至僅限列入綜合建設實施方案	由於基金運用原則改變連帶離島建設基金的運作模式有所調整，未能預先告知縣政府造成地方政府困擾，此部分未來宜透過調整第三期綜合實施方案的方法來因應補救。

發言者	意見	回應
泰	<p>中的計畫方能申請離島建設基金之補助。此轉型過快，未預先通知縣政府且無任何補救方法，使地方政府措手不及。希望今後離島建設基金的補助方向可以明確告知地方政府，並且離島建設基金是一個建設型基金而非投融資型基金，應加以區分。</p>	
	<p>澎湖縣財源自主性低，每年舉債皆達上限。因此建議未來離島建設基金應依原有之計畫補助方向繼續編列，直至經費編列完畢，並且應充分尊重地方政府的意見。經費編列完畢後再思索是否續編離島建設基金或是結束此基金，但建議未來應繼續編列離島建設基金。</p>	<p>離島建設基金目前剩不足 90 億，且中央公務財源拮据，可能透過公務預算撥補機會難度高，因此可建議考慮透過創造商機及土地活化等方式來增加地方政府的自主財源。</p>
七美鄉公所	<p>離島建設基金小型基層建設從 100 年起不再編列，但由於七美鄉財政自主缺乏亟須上級政府補助財源，本所建議從 101 年度起續編小型基層建設預算，以縮短城鄉差距，滿足離島鄉親之需求。</p>	<p>由於過往直撥地方的小型基層建設之執行率低，各主管機關及立法院等針對此補助有所質疑，因此未來將以計畫申請來進行補助，各鄉公所可循年度預算申請計畫補助。</p>
澎湖縣文化局	<p>雙心石滬修復被列為待檢討案例其原因是先人工法失傳，修復後的石滬不敵風浪因此屢次修復。</p>	<p>雙心石滬修建問題建議與澎科大或臺灣其他大學合作，透過建立流體力學模型分析以建立永久修復結構。</p>
于錫亮教授	<p>離島建設基金未來希望縣政府能提高自主財源並與產業結合，未來離島建設基金對離島縣政府的補助額度提高或下降須視中央看待澎湖的態度。若中央視基金為各離島之產業發展基礎，則未來補助額度將會減少；若將澎湖視為連結周遭國家及連結兩岸關係的亞太島嶼時，其補助額度是須要大大提升的。</p>	<p>建議考量由中央擬訂臺灣離島整體建設計畫，指導離島發展，且在兩岸和平穩定之前提下，應積極拓展離島在兩岸關係上之戰略位置。</p>
	<p>離島建設基金須有前瞻性，為離島縣政府定出各島嶼的總體發展方向。且地方政府的人事變動頻繁，若中央政策亦變動頻繁，未來縣政府難以執行計畫。</p>	
	<p>中央政策應持續支持並協助離島引進具前瞻、特色產業，如高品質的觀光產業等。</p>	

發言者	意見	回應
	縣府內各處室都很努力推動業務，但離島先天條件受限，因此許多產業不肯進駐、計畫執行有其難度，因此在擬定管考指標時應考量離島的特殊性，不應將離島與臺灣作直接比較。	「離島建設基金補助計畫執行檢討及考評作業要點」已考量離島特殊性，採較彈性的標準，而有別於臺灣公共工程的管控。
財政部 國有財產局	公有土地的活化主要可分為四種開發模式設定地上權、參與都市更新、合作開發及結合地方政府及產業來共同開發以提高效能。在公有土地活化可供離島建條例運用的部分可提供部分經驗與大家交流。目前國有財產局有許多案例可供參考，如與觀光局合作開發飯店、臺東縣政府合作開發商場電影院等案例。在目前許多大面積公有土地閒置再利用的目的下，希望透過結合各地方政府及產業合作開發，在永續經營的目標下活化公有土地。	感謝提供意見，相關開發模式已於第五章第三節中敘明。
	目前國有財產局與地方政府合作開發國有土地之案例有 15 件，例如花園大酒店、南港文化園區等。國有土地不少大規模面積閒置，若地方政府有產業上之需求，國有財產局也樂意與地方政府或主管部會合作。	感謝提供資訊及意見。
農委會	澎湖縣在漁業發展上成績耀眼，值得嘉許及繼續推廣；玄武岩地質公園是國家珍貴資產，未來更應朝向教育發展規劃成教育園區。	感謝賜教。
	氣候變遷為澎湖縣漁業發展的瓶頸，在此瓶頸下企求轉型改變，透過培養高經濟物種來扶植養殖業。	感謝賜教。
體委會	非常感謝經建會在經費上支持自行車道建設的推動，加上澎湖縣政府努力執行下，自行車道的建置頗具成效。後續租借、中間補給站等規劃應陸續配合到位，讓自行車道系統更加完備。	澎湖自行車道相關之意見已收錄於報告書第四章。
王志輝委員	澎湖縣過去 10 年來在軟硬體上的進步是有目共睹的，在環境快速改變下政府的步伐有所調整是必然的，而經建會在調整離島建設基金補助方向的時機上是正確的，但是調整的手段尚有討論空間，在環境快速變遷下，「計畫」應作為引導發展，而非拿來執行，建議未來離島政府應花更多心思在提案計畫上，並且提高計畫彈性。	感謝賜教，未來基金補助方向建議，請參見第七章第二節。

發言者	意見	回應
	離島建設基金的運用應賦予地方政府更高的自主性，中央應協助提升地方提案能力。	感謝賜教，如何協助提升各離島地方政府之提案能力為重要課題，亦為離島建設基金補助的重要方向，相關建議已納入第七章第二節。
經建會	計畫的管考並非是最後目的，而是作為讓計畫發揮成效的手段，因此在管考計畫時應考量各縣市政府的特殊性。	計畫之管考為督促地方執行進度與成效，針對相關管考措施請參閱第七章第二節。
管考處	離島建設基金到底是投融資型基金或為單純之計畫補助型基金應審慎考量。	此為政策方向，基金理想上以保本式永續發展為佳。

### 三、 附錄 2.3 臺東座談會會議紀錄

(一) 開會時間：100 年 11 月 22 日星期二上午 9 點 30 分

(二) 開會地點：臺東縣政府簡報室

(三) 主持人：陳麗春處長

(四) 出席單位及人員：蔡慧敏教授、黃尹鏗老師、交通部、衛生署、環保署、農委會、經建會、臺東縣政府、國土規劃中心

(五) 發言要點：

發言者	意見	回應
環保署	建請縣府訂定「執行成效考評獎懲要點」，以鼓勵基層工作人員士氣，加速各項補助計畫之落實。	獎懲部份於年終公佈，由於離島有特殊性，不強制引用研考會的辦法，由各縣府自行決定。
	由於基層執行單位人力有限，而各項工作計畫項目繁多，建議縣府能酌情比照「短期促進就業措施」，聘用約聘僱人員，以專業協助各相關計畫之加速辦理。	感謝指教，其建議已放入第七章第二節。
	建議縣府於每年 10 至 12 月間，可預先籌劃離島建設計畫之前置作業，準備各項招標作業，以利於新年度一開始之一、二月間，即可及早決標執行計畫。	原則上第一季經費不會刪除，到第二季以後就會進行控管。至於第四季經費是否提前，會評估其可行性。若至 12 月都沒有執行，就得將經費繳回。
	環保部分，臺東縣於 99 年度之考核結果，有 2 案列為優等，1 案列甲等，其餘 6 案為乙等。建議縣府對於列為乙等之各項計畫，嗣後能加強檢討改進，尤其以「綠島鄉中寮聚落污水自然進化工程」計畫，自 98 年至今已執行 3 年，望能加速辦理完成，以期早日結案。	可供綠島鄉公所與臺東縣政府參考。
	建議經建會對於各項離島建設補助計畫能及早核定，以利各部會據以轉知地方政府早日編列預算，配合地方議會時間送審通過後及早落實執行。	目前補助計畫核定時間已參酌地方預算編列時程。
	目前經建會規定凡補助計畫 1000 萬元以上者，各部會每年須進行實地考察一次，由於鄉級補助計畫大多低於 1000 萬，建議將計畫金額門檻降低，以利各項計畫能推動落實。	查核標準本案建議將分為縣鄉兩級，以利計畫之執行。

發言者	意見	回應
農委會	<p>朗島漁港擴建工程最初乃基於漁船停泊與安全考量，因此當初才會建造較高的海堤。但由於時代變遷，蘭嶼發展開始走景觀生態面，才開始反思當初的漁港設計與現階段蘭嶼發展型態是否符合。</p>	<p>遵照辦理，朗島漁港案例已補充類似觀點。</p>
	<p>預算執行率應該是與經費核撥時間有關，而非計畫核定時間。若經費太晚核撥，當然導致經費來不及執行完畢。建議經建會可對撥款機制進行檢討。</p>	<p>目前補助計畫核定時間已參酌地方預算編列時程。</p>
	<p>執行率不高部分原因也是地方人員異動頻繁，建議縣府協助鄉公所如何穩定人事。</p>	<p>穩定地方人員異動之建議，請參閱第七章第二節。</p>
	<p>建議縣府加強第一線督導與資料彙整能力，並可協助鄉級離島提計畫，不僅增加提案通過機率，也有助於鄉級離島後續的計畫執行。</p>	<p>加強第一線督導與資料彙整能力確屬必要，建請縣府加強離島鄉之提案能力。</p>
	<p>若以經費多寡評估人力未必中肯，以農委會之所屬建設計畫為例，大型硬體工程通常較為單純，不見得須要太多人力，反而是小型的軟體計畫較須要多名人力投入。若以經費數量作為投入人力的依據，此標準未必可靠。</p>	<p>建議在評估人力時，應看個案之性質再輔以金額大小評估。</p>
臺東縣政府文化處	<p>關於指標部分之歷史建物修繕與維護件數，文建會於 92-94 年間年補助修復傳統家屋共 1040 萬元，共修復 25 間。以 92 年為例，每戶補助 30 萬，但要完整修復家屋包含涼台，估計約 200 萬元，實乃僧多粥少。</p>	<p>離島建設基金在前五年在歷史文化方面共補助 4700 萬餘元，實以占該類別相當大之比例，但要滿足完全整修所有家屋之需求，確實有困難。</p>
	<p>關於執行率，以傳統家屋為例，若要完全就地取材，砍下來的木材須曬兩個月，勢必影響執行率。因此建議此類案件可分三期執行，計畫核定即撥 30% 經費進行前置作業，第二期則按照工作進度撥款 50%，最後則是第三期驗收。以利執行。</p>	<p>目前各類別建設計畫均有不同期程規定，尊重各目的事業主管機關之職權。</p>
交通部參事室	<p>傳統港澳生態修建應歸類於教育文化類。</p>	<p>蘭嶼鄉之傳統港澳生態修建之計畫類別已作修正。</p>
	<p>綠島鄉淡季海上船運固定航次定位補助計畫，目前處理進度如何？</p>	<p>該案為臺東綠島線冬季航班補助，至 11 月中旬業已流標四次，若仍無廠商投標，便須將補助款繳回基金專戶。不過本次現勘發現，臺東綠島航班仍正常營運，該計畫儘管流標多次，但該計畫 101 年仍屬三期綜建項列舉目之一，建議 101 年持續加快相關作業，淡季航運應不至於斷炊。</p>

發言者	意見	回應
交通部航政司	<p>離島建設基金補助東方輪共 3000 萬，在東方輪完工後出現一些委外問題，儘管臺東縣政府已相當盡力協調，且監察院已對蘭嶼鄉公所提出糾正案，但目前蘭嶼鄉公所對於糾正案似無相關回應，是否能請臺東縣政府協助或督導蘭嶼鄉公所處理相關事務？又，若蘭嶼鄉公所無力處理，縣府是否有相關機制？</p> <p>監察院糾正的對象是蘭嶼鄉公所，因此之前本部與縣府幫蘭嶼鄉公所寫的檢討報告都被打回票，監察院是希望蘭嶼鄉自己寫。</p>	<p>東方輪本應於今年度歸還臺東縣政府，但目前蘭嶼鄉公所仍遲遲沒有動作。因此臺東縣政府於 10 月依臺東縣政府秘書長裁示，請蘭嶼鄉公所盡速歸還東方輪，若東方輪還是沒歸還，逕自由縣府進行勞務發包。然上網公告多次仍乏人問津，終以流標收場，目前臺東縣政府傾向以拍賣方式處分船隻，然最後處理方式縣政府已報臺東縣審計室作最後確認。</p>
交通部觀光局	<p>執行率部分，縣府可與鄉公所達成某部分默契，由於臺東縣與單純之離島縣有別，離島建設基金不完全由縣府主導，部分執行交由鄉公所執行，部會只能掌握縣府之窗口，造成時間上的落差。</p>	<p>應加強縣府與鄉級離島的溝通與聯繫，此外建議亦可利用遴聘輔導團隊的方式，協助縣府與鄉級離島推動離島建設業務。</p>
交通部觀光局	<p>離島建設業務常出現發包在第二或第三季，以至於進度落後，儘管 12 月前發包發生權責關係，但會有保留的狀況。這部分請縣府應依照實際進度分配預算，以避免上述情事發生。</p>	<p>經建會於 98 年 11 月發函給中央各部會與各縣市政府，主旨是若部會要審議與核定補助計畫，應於前一年底核定計畫，待立法院第二會期預算通過，即可在次年一月實施。經建會在管考過程確實亦發現計畫核定進度確實影響計畫執行率。</p>
臺東縣政府	<p>目前蘭嶼綠島也往低破島方向走，故綠色運輸在島上仍有發展空間。且高爾夫球車與低碳節能車現行法令仍不允許行駛，因此建議經建會與相關部會可以協調訂定特別在離島使用相關運具的自治規則。</p>	<p>綠色運具部分，環保署已與經濟部能源局協調，進行相關規劃。</p>
觀光局	<p>若蘭嶼綠島要持續發展觀光，最重要的因素仍是交通問題，交通改善仍須請中央多協助。</p>	<p>交通部對蘭嶼、綠島及琉球鄉皆有淡季航運補助以茲因應。</p>

發言者	意見	回應
臺東縣政府計畫室	<p>離島居民因風俗民情，遇重大傷病即須赴臺就醫，病危時皆希望返鄉安置，以達成往生者落葉歸根之遺願。現實上卻常因空運與海運業者忌諱而遭拒，家屬唯有花大筆費用包機，成為離島居民重大負擔。有鑒於此，綠島鄉才會今年申請離島建設基金時提出「居民安寧返鄉補助計畫」以補助居民交通費用，但目前中央部會似無辦理窗口，也無相關機制。衛生署認為其僅處理傷病醫療對象事宜，內政部社會司認定須後送者並未斷氣，非其業務職掌範圍。因此建請經建會與其他各目的事業主管機關協商，主導建立離島居民安寧返鄉之處理、運送機制，使鄉民感受中央政府。此外，類似措施能否有便民措施，例如專線電話。對離島生活之照顧。</p> <p>以臺東縣離島為例，基層人員流動性高，因此是否可比照城鄉風貌模式，成立類似景觀顧問團性質的組織，以協助與輔導離島鄉進行資料填寫與申請計畫等工作，這有助於離島鄉建立自身發展願景。</p>	<p>原先金馬澎的安寧返鄉皆為內政部社會司業務，衛生署主管的緊急醫療業務在緊急醫療法規定得很清楚，並沒有安寧返鄉部分。但緊急醫療法有規定病人急迫須要，不論搭船或直升機，皆有相關。澎湖縣的提案計畫是後來在開工作小組會議時，黃副主委指示相關業務由衛生署承辦，建議臺東縣政府可仿照金馬地區訂定相關自治條例。</p> <p>此外專線部分，目前緊急有三個機制，可自行訂 SOP 使用衛生署有委外民間航空直升機、內政部空中勤務總隊以及海巡署。</p> <p>花東發展條例於 100 年 6 月通過，並於 100 年補助 500 萬予花東，訂定花東地區永續發展策略計畫，臺東縣可請顧問公司將蘭嶼、綠島納入，以協助兩鄉未來發展方向。</p>
蔡慧敏教授	<p>目前離島補助案大多是由離島縣府提報給中央，但臺東縣政府不似金馬澎為純離島縣，定無法完全掌握綠島蘭嶼之需求。且綠島蘭嶼兩島的差異性也大，綠島與臺灣的差異較小，現代性較強，但蘭嶼基於歷史、族群之差異與臺灣差異甚大，現代性觀點未必適用於當地。</p>	<p>感謝賜教，相關提案計畫應符合當地特色與需求。</p>
	<p>臺東縣府有多個山地原民鄉亟須處理，未必有餘力處理綠島蘭嶼。因此宜有專業團隊協助鄉公所進行提案，並讓鄉公所直接與中央連繫。</p>	<p>由於現行政府層級體系問題，不宜由鄉公所越級呈報，仍應以縣府作窗口為宜。此外建議鄉長或公所主管可配合臺東縣政府人員參與工作小組會議，以利於基層與中央之溝通。</p> <p>建議亦可利用遴聘輔導團隊的方式，協助縣府與鄉級離島推動離島建設業務。</p>
	<p>為讓離島建設基金能永續經營，規劃團隊提出土地活化相關構想。但以蘭嶼鄉為例，全鄉皆原住民保留地且依照達悟族習俗為部落共有土地，也因為無進行土地登記，在法律上屬於國有地，若貿然進行活化恐會引起反彈。</p>	<p>蘭嶼鄉全部為原住民保留地，其處理方式異於其他離島，若要進行利用仍須尊重當地民意。</p>

發言者	意見	回應
	<p>規劃團隊在醫療部分指標採用每萬人病床數與每萬人與執業醫事人員比率，但綠島蘭嶼人口不足萬人，單位是否可改用每百人？</p>	<p>每萬人病床數為衛生署訂定之統計指標</p>
	<p>蘭嶼有核廢場，當地人常因此原因至臺北抗議，是否有辦法各村發一支幅射偵測器，以降低鄉民與臺電間的不信任？</p>	<p>可供相關單位參考（如經濟部與臺電）。</p>
	<p>在建設方向上，蘭嶼鄉傳統文化與人才培育應是重點，這部分仍有待加強。</p>	<p>建議將離島傳統文化維護與人才培育列為未來離島建設基金補助重點，已納入本報告第七章內容。</p>
	<p>離島建設基金是否能與當地的非營利組織有所連繫？他們比較了解在地文化民情，且比鄉公所更能專注在計畫提案。</p>	<p>目前離島建設基金並無 NGO 可主動提案的機制。</p>
	<p>朗島漁港的爭議不只在堤防高度，另外爭點在當地本為淺灘，為試驗傳統船隻的重要淺灘，但港口建造後即無法停靠傳統船隻，且放不了太多現代船隻。所以才產生爭議。</p>	<p>朗島漁港相關爭點已納入報告書中。</p>
<p>黃尹鏗委員</p>	<p>原先蘭嶼的觀光人次較綠島來得高，但民國 80 年後，綠島與蘭嶼遊客人數成長呈現兩種完全不同走勢。此乃由於蘭嶼當地居民對觀光客之觀感不佳，外加綠島船班不斷新增，導致兩島觀光客人數呈現不同走勢。</p>	<p>蘭嶼自開始發展觀光業以來，由於觀光客屢次侵犯達悟族人禁忌及干擾居民生活，導致蘭嶼鄉對觀光發展有所質疑與爭論。建議應加強宣導旅客尊重當地居民的生活與習俗，以興賓主盡歡之利。</p>
	<p>觀光發展有其生命週期，以綠島觀光客人數為例，由 80 年之 3 萬到 91 年破 30 萬，之後即未有明顯成長，此乃綠島觀光產業進入成熟期。</p>	<p>綠島之觀光人次 99 年與 90 年相比，仍有共 20% 以上之成長率，除 88 風災外，皆穩定成長。目前綠島重點應為強化基礎建設與維護天然資源，以維持其旅遊品質。</p>
	<p>蘭嶼、綠島的發展定位為何？要走生態觀光、文化觀光或一般的大眾觀光？這必須先定義清楚。建議從兩島的生活、生態與生產面向去探討。</p>	<p>兩島之發展定位於離島三期綜建已有闡述，蘭嶼定位為發揚海洋原住民文化，而綠島定位為低碳生態島嶼，以彰顯其特色並發展觀光業。</p>
	<p>計畫執行力部分，對於蘭嶼、綠島來說，要先看由誰執行。以綠島的觀光品質提升計畫為例，若無當地協會執行，恐怕會胎死腹中。這部分縣府可以成立專責單位，在提報計畫等文書作業可以輔導鄉公所。</p>	<p>以鄉公所之人力質量在提報與執行計畫確實力有不足，建議可利用遴聘輔導團隊的方式，協助縣府與鄉級離島推動離島建設業務。</p>



#### 四、 附錄 2.4 連江座談會會議紀錄

(一) 開會時間：100 年 11 月 30 日星期三下午 1 點 30 分

(二) 開會地點：連江縣政府多媒體簡報室

(三) 主持人：陳麗春處長、劉羽茵秘書長

(四) 出席單位及人員：蔡慧敏教授、王花倂校長、交通部、農委會、衛生署、經建會、連江縣政府、國土規劃中心

(五) 發言要點：

發言者	意見	回應
劉羽茵 秘書長	關於連江縣失業率，本府主計室統計為 0.6%，是 以在地居住人口進行調查，簡報資料的失業率應 是以戶籍人口進行推估才會造成誤差。	連江縣失業率在報告書中已修正。
	建議交通支出部分，例如臺馬輪歲修或新建臺馬 輪相關預算應移至公務預算支出。	感謝賜教。
	平均家戶所得為根據家庭收支調查，大約為每千 戶抽兩百戶。人均高原因為本地公務人員比例 高，也拉高人均所得。而每人歲出值高主因是中 央補助也高。	平均家戶可支配所得部分詳述於第三 章。
連江 縣政 府衛 生局	醫療指標部分，病床數與醫事人數大幅下降是因 馬祖軍醫院裁撤。	相關論述已於報告書中呈現。
	每年各縣離島建設基金執行完畢後的剩餘經費 須繳回經建會之指定帳戶，之後再進行預算重分 配。這部分建議若有結餘應可保留額度隔年回到 縣府進行再利用。	結餘款部分，目前有離島建設基金收支 保管及運用辦法規定，結餘款用完後應 繳回基金再進行重分配。
	關於醫事人員留任部分，目前本局也擬定醫事人 員留任獎勵措施，由於在公務預算有其困難，建 議可由離島建設基金支應。	衛生局若有需求，只要提計畫，衛生署 原則上予以支持。但醫事人員的獎勵留 任計畫未列於第三期綜建實施方案 內，因此須循修改第三期綜建實施方案 程序會較理想。
連江 縣政	由於離島土地狹小，土地資源倍顯珍貴，若能減 輕掩埋場的負擔便可不用新設大面積的掩埋 場，且目前各離島亟欲發展觀光，垃圾運臺更可 提升整體觀光素質。	連江垃圾運台計畫已收錄於第四章。

發言者	意見	回應
府環保局	也因為觀光客人數增多，垃圾運臺處理的需求與經費將日益增多，目前垃圾運臺處理除離島建設基金外，尚有環保署相關補助計畫，但環保署的公務預算對垃圾處理區塊也將有所調整，因此有可能這部分會全由離島建設基金支應。	前行政院吳敦義院長曾指示各部會不應有離島建設基金而扣公務預算。經建會亦表示將與環保署持續進行溝通。
連江縣政府企劃室	離島建設基金最早可占連江縣總體預算一半，儘管近年補助計畫金額降低，但仍占總體預算 1/10 因此離島建設基金對連江縣來說相當重要。因此在上次金馬澎縣府聯席會報的決議，建請中央能持續撥補離島建設補助計畫。	離島建設基金是否繼續撥補，須由主計總處與財政部考量。
連江縣政府民政局	由於離島建設基金剩不到一百億，因此未來國有非公用土地如何活化將是重點。但連江縣的國有非公用土地卻沒辦法被廣為利用，因為國有財產局遲遲不釋出可利用之國有非公用土地。相關活化措施牽涉到國有財產局如何移轉土地給縣府，縣府又如何釋出給廠商？另外，土地移轉給民間使用後，所賺的錢是否會移轉給離島建設基金？	目前規劃方向朝向若國有非公用土地有潛力，經縣府清查並初步評估後可提至工作小組，其用途經離島建設工作小組同意，即可納入離島建設基金土地資產運用及管理對象。未來土地可採設定地上權、或共同開發等方式提供給民間機構或縣府等單位使用；相關收益（如權利金、分配利益等）將納入離島建設基金。換言之，因釋出土地所得的收益將納入離島建設基金這個大公庫，因此，須各離島共同努力。
	現行的土地使用分區相關機制沒辦法整體規劃馬祖四鄉五島的用地。若達成上述條件，馬祖的土地應該還是有誘因，因為還是有住宅與觀光之需求。	連江縣全縣皆都市計畫土地，因此修訂權責在地方政府，若只是修細部計畫，送內政部備查即可；但若是主要計畫，則須要內政部都市計畫委員會核定。
	土地開發一定會對環境造成影響，但馬祖多山坡地，營建署可能須考慮本縣之都市計畫土地使用分區。	連江縣全縣皆都市計畫土地，因此修訂權責在地方政府，若只是修細部計畫，送內政部備查即可；但若是主要計畫，則須要內政部都市計畫委員會核定。
	連江縣執行率為各離島之冠，是否能給予更多經費挹注以資獎勵？	目前經建會已擬相關機制，對執行率最高與最低者，以獎勵金與扣補助款方式進行。
蔡慧敏教	國有非公用土地釋出若產生不適當之利用，其不公平會橫跨世代，且土地私有難免會有利益糾紛，因此至少釋出之利用原則要以土地永續利用為主。	感謝賜教。

發言者	意見	回應
授	在不少離島國有土地不是真的原本是國有，而是因歷史因素成為國有，因此若因釋出這些土地所產生的收益，建議還是回歸到當地較為合適。但若提案基本機制與基礎設施皆不成熟之地，這部分可由整體基金去扶助。	應盡量迴避產權有爭議之國有土地。若無法避免則依土地法規進行。
	離島相關建設宜讓民眾多參與。	建議地方政府在進行相關建設時，宜辦理公聽會等民衆參與方式，以讓計畫周全及效益極大化。
	若強化各景點故事與整體規畫各離島之交通動線，觀光業也較容易發展。	感謝賜教。
王花梯校長	離島建設基金這 10 年來也在島上產生些量化的效益，但質的評量似乎未在簡報中呈現，例如：當地居民的滿意度。以本校為例，現在學生每年最期待的是每年僅只有四百萬元的海洋特色教學計畫中的校外教學。其中令老師與學生都改變以往觀念，雖然錢不多，但幫助卻很大。	感謝賜教，雖質的評量亦相同重要，受限於時間與經費，現階段以有相關統計資料及可操作評估的指標為主。
	離島建設基金中教育文化類經費比例不高，主要原因為學校雖有心力爭取，但經費下來後能投入執行的人力卻很少，也讓承辦人員業務與壓力過大，也對離島建設計畫怯步。因此建議學校爭取經費後請縣府考慮是否給予人力上的支援。	建議縣府可申請離島建設基金補助，利用遴聘輔導團隊的方式，協助縣府與各單位(含學校)推動離島建設業務。
楊綏生縣長	離島建設基金設立初衷究竟為何？自從有離島建設基金後，有些部會將原本應為公務預算支出部分都推到離島建設基金。公務部門之公務預算應為日常業務支出，而基金為創造利潤之用，並利用其利息錢滾錢。	離島建設基金在過去被地方視為外快，但理論上基金仍應保本與保息。
	離島建設基金多數花在經常門或者為一些基礎建設計畫。但也不代表說經常門或基礎建設計畫就不要，而是應該擺在公務預算處理。	若為縣級離島之基礎建設計畫，除非三期綜建所列，建議回歸公務預算申請。
	建議給每個離島最基本額度，之後再依人口面積做調整後給各個離島，各離島可以統籌運用這筆經費，假若用完中央便不再補編相關預算。	目前經建會針對各縣每年皆匡列固定之額度，乃以歷年基金執行量作為參考依據。
	建議中央政府只要給連江釣竿（改善交通），不要給魚或其衍生物品。並藉由交通發展觀光，再由觀光帶動產業。	在改善對外交通同時，建議縣府可先清查彙整土地資料，並以區位等優勢因素整理篩選，以較具市場性且不涉及文化遺產保存之土地優先釋出招商。
	離島建設基金的考評不應只看花錢速度（執行率），而是應該看錢花下去後有多少效益。並讓基金可以生利息並越滾越大。	現行管考機制除執行率外，亦有年度成效檢討報告檢視其效益。



## 五、 附錄 2.5 屏東座談會會議紀錄

- (一) 開會時間：100 年 12 月 6 日星期三中午 12 點 00 分
- (二) 開會地點：琉球鄉公所會議室
- (三) 主持人：陳麗春處長、蔡天裕鄉長
- (四) 出席單位及人員：謝杉舟教授、王雪玉委員、農委會、經建會、屏東縣政府、屏東縣琉球鄉公所
- (五) 發言要點：

發言者	意見	回應
屏東縣政府	垃圾轉運部分，或許是離島三期綜建設植，導致縣府須支付 1/3 的配合款，在加上鄉長有自身施政理念，因此希望經建會與其他部會能支持三期綜建之修正。	配合款部分，原則上均尊重當時縣府提報之三期綜建。但屏東縣當時在送三期綜建時，將原本正確的第一版改為誤植的第二版。可能環保署與屏東縣環保局並未在第一時間發現，導致衍生後續問題。建議可以修改三期綜建因應。
	三期綜建剛好為改選前一年訂定，才會導致三期綜建與鄉長施政理念不盡相同之情事。	原則上經建會尊重地方的想法，容許縣府因應時空不同而修正計畫。然修訂第三期綜建時應整體考量再報到行政院較妥當。且綜合建設實施方案也可採取滾動式的檢討，並不限修改次數。
	若在沒有修正三期綜建之情形下，建議中央各部會在核定計畫時可以放寬標準，而不要侷限在三期綜建的計畫名稱上。	尊重各部會的撥款方式。
	執行業務部分，建議比照觀光局模式，訂定合約後即撥五成之經費到縣府的離島建設基金專戶，剩下一半等執行進度到五成時再撥付，待年底再繳回經建會的基金專戶，這樣處理較不會有利息孳生與保留的問題，也有益於執行率之提升。	尊重屏東縣府處理程序。
	若是公所與縣府公文往返，公所正本會給相關局處室，副本會給城鄉處；若相關局處室再發文給中央部會，副本也是會給城鄉處。	
經建會都住處	由於基金額度會越來越少，才衍生出共同配合款之新制。因此若要修三期綜建希望縣府能參照中央對直轄市、縣市政府補助辦法之財力分級相關規定進行經費比例分配。某程度還是希望地方能負擔些許比例。	只有非列於第三期綜建之計畫才有負擔配合款之問題。此乃因基金即將用罄之不得已考量，且目前中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法即有設定地方政府財政等級，依建設類別與地方政府財力不同，地方仍須負擔 2~35%不等之比例。

發言者	意見	回應
	本會在 100 年有補助屏東縣推動離島建設業務計畫，主要是考量到鄉級離島人員不足，因此有請縣府找規劃團隊協助鄉公所進行相關行政業務，但屏東縣後續都沒有請款，因此想了解執行狀況。	目前 100 年度屏東縣推動離島建設業務計畫，有受託單位人力在鄉公所進行相關業務推動。
蔡天裕 鄉長	按正常程序，離島建設基金是以縣為窗口，因此鄉公所必須經由縣府窗口轉呈給部會。	依政府制度設計，仍依現行層級體制呈報為佳。
	有關副本先轉呈部會，若經建會無相關規定，個人認為照現況流程便可。但確實縣府相關處理速度可以加強。	尊重公所意見。然屏東縣目前離島建設窗口流動性過大，恐也不利於業務之推動，建議穩定離島業務執行人力窗口。
農委會	事實上過去離島一期與二期綜建很少離島縣會完全照表操課，而經建會目前則是照表操課。所以有可能是離島縣只是認為三期綜建只是規劃報告案，才導致類似情形。	過去離島建設基金被視為離島縣的另一筆特別補助，所以計畫核定標準相當寬鬆，且後來也引發出一些浪費工程與破壞生態環境之狀況。直到經建會任幕僚單位後，開始訂定相關補助原則，綜合建設實施方案也較為嚴謹，有第一與第二期之經驗，直到第三期才較發揮計畫引導預算功能。
	計畫執行率部分，琉球鄉是所有離島最低的。以農委會的部分，琉球鄉要提報計畫會在屏東縣政府放一陣子才會呈到農委會。導致有些計畫連會計等相關行政程序都難以進行。所以才會有計畫相關文書直接由鄉公所呈到農委會，雖然是爭取到時效，但這樣其實並不符合相關程序規定。而且類似情形也不只是屏東縣，臺東縣也有類似問題。	鄉級離島須要縣府多加協助與督導。
	規劃單位在進行個案選取時，農業與水資源建設似乎沒有水資源相關建設。	琉球鄉水資源建設相對較少，因此才會出現此情形。
	臺東與屏東簡報規劃單位都有將旅客成長率作為事後績效指標，但連江卻沒有。請問指標選取是否因地而異？	縣級離島之旅客成長率已於報告書第三章中增列。
謝杉舟 教授	以農村再生條例為例，也是 10 年編列 1500 億元進行農村再生業務，且各縣亦有專責部門進行輔導，離島建設業務雖無法完全模仿，但建議可以成立類似之組織，像是離島建設計畫推動小組。而非委外給顧問公司，就把問題全丟給顧問公司。	感謝賜教，建議於中央單位設置專責於離島建設業務推動的人力。另以鄉公所之人力質量在提報與執行計畫確實力有不足，建議可申請離島建設基金補助，利用遴聘輔導團隊的方式，協助縣府與鄉級離島推動離島建設業務。

## 六、 附錄 2.6 臺北專家學者座談會會議紀錄

(一) 開會時間：101 年 1 月 6 日星期五下午 2 點

(二) 開會地點：經建會 B136 會議室

(三) 主持人：陳麗春處長

(四) 出席單位及人員：蔡慧敏教授、王雪玉委員、王志輝委員、于錫亮教授、鐘慧諭副總經理、交通部、財政部、衛生署、環保署、研考會、經建會、金門縣政府、澎湖縣政府、屏東縣政府、臺東縣政府、綠島鄉公所

(五) 發言要點：

發言者	意見	回應
蔡慧敏教授	縣級離島：因縣府公務人力素質佳，整體較具成效；但績效指標之綜合指標以「旅客旅次成長率」為唯一指標，似有不妥；宜以「居民整體滿意程度」或「地方永續指標」為主。	綜合指標已有所修正，增加「居民滿意度」、「家戶所得」等指標，請參見第三章。
	鄉級離島：因縣府至離島地理及文化距離，執行困難，計畫提案及執行方式皆有待改進。	以鄉公所之人力質量在提報與執行計畫確實力有不足，建議可申請離島建設基金補助，以遴聘輔導團隊的方式，協助縣府與鄉級離島推動離島建設業務。
	有關蘭嶼及綠島之統計資料（如自有財源比、每人歲出值、平均家戶所得等）目前皆併於縣級資料中，不能呈現島上居民經濟與家戶所得之實況，建議予以修正。	目前家戶所得等統計指標大多只統計到縣級，鄉級資料較難切確掌握。
	建議依據離島建設條例立法精神，對於弱勢離島（鄉級離島）之居住環境安全、生態維護、文化特色保存、生活品質改善與居民福祉之增進，作為下階段加強協助，並列為補助與輔助地方發展重點。	感謝賜教，相關意見納入本案對於下階段基金運作方向請參見第七章第二節。
	依據促進離島永續發展方針，對於弱勢離島之居民基本生活照顧、醫療、環境安全、社會福利、社區營造、海洋資源文化傳統領域、語言、文化、傳統技術與生計之維護、地方政府與民間團體之自治能量等，應更有積極之計畫及運用基金補助；在執行方式上，檢討過去執行問題，納入住民及在地知識份子與團體之參與，予以專案專業協助。	感謝賜教，對於基金之運用與人才之培育等相關建議，請參第七章第二節。

發言者	意見	回應
	加強醫療資源、在地醫師人員培育及臺灣醫師至離島服務之鼓勵方案。	醫療資源方面，宜修改原住民及離島地區醫事人員養成計畫參加甄試資格，以利在地醫生之培養。
	加強各離島教育資源、圖書館、文化設施、在地人力培育等方案。	相關建設若無列入三期綜建，可修改三期綜建因應。
	離島間合作議題方面，建議加強島際交流與業務觀摩，臺海部分可建立臺灣海峽三群島之整體交流平台；太平洋部分，可協助蘭嶼及太平洋島嶼民族之國際交流。	目前臺海之金馬澎已進行首長聯繫會報，而經建會也比照北臺區域平台模式辦理離島區域平台計畫案，推動離島間之合作事項；至於太平洋之蘭嶼，建議亦可與菲律賓之群島進行交流。
	是否可引用離島建設條例第 16 條第 2、3、4 款的方式來增加基金來源？	離島建設條例第 16 條第 2、3、4 款的方式只是法律上留下的彈性而已，現實上地方政府撥入、民間捐款亦無相關行政規則。
	離島地質脆弱，不太適合土地活化等大型開發案。	若離島進行大規模建設計畫，可先就適合開發之土地分區先進行開發。
	過去 10 年有部會確實因為有離島建設基金而不撥入公務預算，導致基金花錢速度相當快。其實可以考慮由在離島有業務之部會協助督導，例如：綠島與琉球皆納入國家風景區，風管處應可分擔部分離島事務。	馬祖、澎湖、小琉球與綠島設有國家風景處，金門則有國家公園，未來可以考量風管處、國家公園與離島建設計畫間的計畫整合。
	沒有離島辦公室後，各部會是否有培育離島人力的計畫？	各離島地方政府申請年度計畫內容，部分有含括人力培訓計畫。
王雪玉委員	綜合指標部分，可以將鄉級離島的旅次人數加上；另外，家戶所得應該也可以算是綜合指標。	遵照辦理。
	建議將死亡率、車禍比率、每人道路比納入與本島比較之指標。	感謝指教，部分建議指標目前暫不列入報告書中，請參見附錄 3 說明。
	對於金門縣每萬人病床數，說明與指標間的關連不大。	金門由於精進與精實案，花崗石醫院被裁併，外加近 10 年金門人口大增，導致帳面之指標為下降趨勢。但考量戶籍與實住人口之差距，下降之百分比略有高估。
	博物館數量增加應輔以使用狀況相關指標，否則有可能是蚊子館。	博物館數量指標已刪除。
	建議在簡報 P.27 的「納入離島建設基金候選地檢核表」考量納入候選地開發條件、潛力、需求，讓公有土地活化能有更多資訊，供地方政府與中央應用。	候選地之開發條件已增加土地使用現況作為主管機關判斷得以開發為否依據之一，另外開發潛力、需求宜載入產業或土地使用計畫，以利行政院審核。

發言者	意見	回應
黃金山顧問	<p>基金理應不動本，當初的 300 億元過 10 年後照理仍應保持相應之額度，但現在只剩 90 億元，正代表基金被視為一種特別預算支用。基金本身應永續經營或訂出執行年限。亦或繼續撥補至 300 億元，但以後即以孳息之部分進行補助。若要進行土地活化等其他措施可進行貸款，只是須定期還本，訂定還款計畫，以利基金循環使用。</p> <p>建議評估檢討基金是否為補其不足。</p> <p>離島地區應以促進產業發展為目標，而非一味投入基礎設施。</p>	<p>感謝賜教。基本理應永續經營，但若要中央政府再編列 300 億元，因財政日益困窘有實際上之困難。</p> <p>自離島永續發展方針通過後，基礎建設比例已大幅下降。然鄉級離島之基礎設施質量仍有待加強，建議未來仍應補助鄉級離島相關建設。</p>
王志輝委員	<p>離島建設基金與公務預算都出自國家，概念上差別不大。但離島建設執行 10 年，應該要著重於部會間之合作，不應讓基金與各部會預算流於單打獨鬥。</p> <p>是否所有指標正成長為正向發展？可訂出最適指標值，之後基金便可退場。</p> <p>建議回復過去類似離島辦公室功能。</p> <p>待活化土地能否直接交與離島建設基金管理？應該事先找投資者再納入基金管理。</p>	<p>感謝賜教。贊同應加強基金與各部會之協調與合作。</p> <p>由於各項建設衡量標準不一等情況，即便為同一項建設，不同之政策意涵亦有不同之門檻，導致門檻值之設定有實際上之困難，作為退場機制參考仍有不足。</p> <p>離島辦公室的預算於 98 年被立法院凍結。離島地方政府之人力在提報與執行計畫確實力有不足，建議可申請離島建設基金補助，利用遴聘輔導團隊的方式，協助離島地方政府推動相關業務。</p> <p>若無直接公用或公務使用，建議仿都市更新基金模式，循專案方式以計價方式撥入離島建設基金。</p>
于錫亮教授	<p>以澎湖為例，由於離島建設基金過去的補助，澎湖基礎建設已大致完善。最初目的是希望基礎建設之完善，吸引產業進駐，增加工作機會，許多問題也可迎刃而解。</p> <p>建議產業進駐可列入離島建設基金考核項目，並可作質性考核。例如：旅客停留天數或花費。</p> <p>建議重點補助新興旅遊方式或對離島環境保護有益之計畫。</p>	<p>建議可配合中國海西經濟區，由離島設立比 ECFA 更具優惠待遇之貿易特區，以吸引廠商並增加就業機會。</p> <p>風景區之停留天數目前只有合法旅館與民宿，然離島大多數仍以未登記民宿占大宗，因此無法確認民宿部分之停留天數，因此該項指標暫不列入。</p> <p>感謝賜教，本案對未來補助計畫方向請參見第七章第二節。</p>

發言者	意見	回應
	離島間合作建議可配合中國海西經濟區之發展，並重點補助跨島間的合作計畫。	感謝賜教，建議未來可配合中國海西經濟區，由離島設立比 ECFA 更具優惠待遇之貿易特區，以吸引廠商進駐並增加就業機會。此外，亦應加強跨島間的合作計畫。
	離島公有土地大多為軍方土地之釋出，若要活化須先視島嶼性質，才有辦法引進適合當地之產業。	軍方土地宜先考慮產權與土地分區等問題再進行開發。
鐘慧諭 副總經理	日後基金執行方式是否還維持現在的精神，這有很大的檢討空間。	基金的補助方向與重點於不同時期因應時空情境有不同之思維，未來補助方向建議經參照各方意見綜整後，列於第七章。
	離島建設基金之補助重點為何？若各離島的基礎設施皆已完備，應該接續討論離島未來發展目標，但若未來目標不明確，也很難指導離島政策走向。	目前已有第三期離島綜合建設實施方案指導各離島之建設計畫，除此外本案亦建議由中央擬訂離島整體發展策略規劃以指導離島的合作發展。
	基礎設施最適指標值若不容易取得，可以取臺灣本島的平均值便可。但有些離島條件限制導致不易達到臺灣本島水準，例如連江縣交通問題，可能要與當地居民溝通做到何種程度才會有比較高的滿意度。	本指標系統多有納入臺灣本島的指標值作為參考基準，但由於各項建設衡量標準不一等情況，即便為同一項建設，不同之政策意涵亦有不同之門檻，導致門檻值之設定有實際上之困難。
	經建會將土地開發責任，例如自償率都回歸到地方。一來開發收益回歸到基金，二來可以促進地方思考開發案效益良窳。	未來公有土地之活化也應考慮到自償率，讓地方政府有更多心力思量開發案之執行方案及適當與否。
	離島地區是否要強調發展？在未來繼續執行相關業務，應要思考離島須要甚麼？	未來可擬定離島整體策略規劃以指導離島地區發展方向。
金門縣政府計畫室	本府在前些日子也以金門縣民衆為對象，進行施政滿意調查，其中醫療不滿意度高達 63%，所以像醫療指標應該務實考慮醫療問題如何解決，不盡然用病床數就能反映離島地區的醫療問題。另外認為就業困難者高達 77%，而規劃單位所顯示的基本資料可能是金門外地工作者的所得，這與當地就業實際情形不盡相符。	金門日後有署立金門醫院大樓，人力部分有健保局的 IDS 與公費生，若還不足可申請醫療建設基金；也可善用遠距視訊系統，以減少患者交通往來支出。
	基金若能持續編列，並匡列一定額度補公務預算之不足，確實為較務實之作法。	基金現制即每年匡列約 10 億元作為補助各離島建設經費。
	公有土地活化若無法營造有利環境，政策依然無以為繼。這幾年的投融資成效不彰，其實與相關建管法規、稅賦等無法做差別對待有關。因此本府曾建議經建會委託研究調查各島特性，藉由特別的政策支持來彌補原先不足的部分，有政策與基金才有辦法改善投資環境。	離島地區公有土地活化的關鍵確實在於離島地區是否具有投資商機、誘因及是否具市場性，故相關的稅賦、土地使用、建管法規等須予檢討及突破。

發言者	意見	回應
	建議能再修正離島建設條例，以切合地方發展實際需求。	除建請經建會、中央部會與離島縣府後續提供具體修正意見外，本案對條例之修正亦有建議，請詳參第七章第二節。
綠島鄉李數妤鄉長	中央在離島建設基金補助項目與地方實際需求有所脫節，綠島鄉基礎建設，諸如機場、港口仍有相當大的改善空間，但生態保育項目卻不停補助。	綠島機場跑道太短，目前只能加強飛機性能，以提供安全與舒適之旅程。
	綠島以觀光聞名，但每個旅遊據點公共設施仍不足，不利於提升觀光旅遊品質。	建議綠島鄉應檢視現行第三期離島綜合建設實施方案是否符合需求，若無法配合現實環境與鄉長施政理念可作滾動式檢討以茲因應。
	醫療方面，綠島衛生所比臺灣本島衛生室還不如，建議護理人員要增加，否則若遇到旅客受傷就可能得直接後送。	目前綠島的醫療大樓問題遭遇土地取得問題，若解決便可進行規劃設計及興建。但目前衛生所人力不足部分，須積極協調縣府予以調度協助，尤其是觀光熱季時節。
	綠島的一坪建築成本比臺灣本島要高一萬元以上，是否能針對這點進行補助。	目前暫無法針對此部分進行補助。
	綠島有一些較好的觀景據點，因為受限於景觀風景區的限制，以至於開發受限，這部分是否能檢討？	好的景觀為全民資產，是否開放作為私人開發據點，須經過相關土地使用及風景特定區整體檢討及規範。
臺東縣政府計畫處	基本因素，例如交通問題一直存在，中央如何因應？	目前交通部對蘭嶼、綠島、小琉球皆有淡季航運補助。
	目前不僅蘭嶼、綠島鄉公所人力不足，臺東縣政府人力也相當缺乏。	以鄉公所之人力質量在提報與執行計畫確實力有不足，而縣府亦遭遇人力缺乏問題，建議可申請離島建設基金補助，利用遴聘輔導團隊的方式，協助縣府與鄉級離島推動離島建設業務。
	建請就「推動臺東縣離島建設業務計畫」持續給予補助，成立輔導團協助。	經建會在 97-100 年皆有補助相關業務經費，建議離島建設基金宜持續協助臺東縣政府相關經費支援。
	交通船委外是很好的選擇，但要慎選廠商，否則會像東方輪那樣變成閒置設施。	東方輪目前監察院已介入調查，而相關勞務問題，已由縣府逕自發包。
	基金不動本而孳息部分補助，是很好的想法。但補助應朝偏遠與弱勢方向進行，不應朝向齊頭式平等。	離島建設基金現行亦有持續補助偏遠與弱勢之離島，應針對偏遠與弱勢離島的需求加強補助與執行上的輔導。
屏東縣政府	以往計畫提報為由下而上，鄉民長年在本地生活，對那些基礎建設勢必要的會比較有認識，但生態、文化、產業要由公所人力提報會有困難。並島際觀摩的意義有助於視野開闊。因此建議能否恢復以往離島辦公室協助	以鄉公所之人力質量在提報與執行計畫確實力有不足，而縣府亦遭遇人力缺乏問題，建議可申請離島建設基金補助，利用遴聘輔導團隊的方式，協助縣府與鄉級離島推動離島建設業務。

發言者	意見	回應
城鄉處	鄉公所提報計畫之機制？	另，建議基金可持續進行島際觀摩及臺灣本島優良案例的相關考察活動，以助提升離島地方政府的提案構想內容與推動信心。另，離島辦公室之預算已於 98 年凍結，目前經建會已補助連江、屏東與臺東縣之推動離島建設業務計畫，目前三項計畫皆正執行中。
	琉球鄉公船部份，審計部是希望委外，但鄉長仍有疑慮，恐怕得有成功案例支持才有辦法。	公船目前仍為琉球鄉之財產，其營運仍須尊重鄉公所之施政方向。
研考會	簡報 P.13 之基礎資料比較，以財政狀況為例，應宜以行政院主計總處公告之財力分級表作為依據，將同級作比較會比較有意義。另外縣與鄉基準點亦不同。	本表將離島與直轄市及財力普遍較差之縣份進行比較，不僅彰顯中央對離島之照顧，亦發現縣級離島在部分關鍵指標仍不輸直轄市，在此敘明。
	離島建設基金補助方向與設置目的是否關連？部分指標與離島建設基金補助計畫之連結性不明確。	經專家委員及與會代表之意見，目前指標反應以離島建設基金補助相關項目為主，若該指標之呈現無法與離島建設基金相連結者，該指標會不予納入。
	政府設置各種非營利特種基金角色與任務皆有所不同，是否只為補不足，而無更積極之功能？例如過去社會福利預算亦為補助弱勢或偏遠地區為宗旨，具有消耗性，但近年來政府預算逐漸短少，開始有投資式社會福利等新名詞的產生，意思是地方如何在中央輔導下逐漸自立。因此離島建設基金除補不足外，亦可思考如何讓離島逐漸自立更生。	感謝賜教，基金補助的功能視不同時空環境變遷須有調整，離島建設基金除補公務預算不足之外，未來對於部分基礎設施較完備之縣級離島應讓其逐漸自力更生，然對於部分弱勢及基礎設施仍不足的離島應加強其基本的需求。
環保署	由於各部會經費越來越少，因此提升地方政府自有財力是相當重要的課題。依據使用者付費原則，建議地方政府可以對進出島嶼之民衆收取相關之規費，以提升地方自有財源。	地方課稅與收規費之法源目前有地方稅法通則。然因現實上因素，地方對於此法之執行較消極，且其自治法規或規章仍須財政部個案審查後才能核定實施，財政部也因施政考量或自身行政裁量，對地方收稅之行爲多所限制。
財政部國有財產局	目前國有財產局進行國有財產活化有都市更新分回房地，並分配給政府機關辦公廳舍使用；再來是大規模面積設定地上權；第三是配合地方政府及目的事業主管機關對於當地產業之須要做連結。例如：臺東電影商城、臺中軟體園區（加工出口處）；若公務預算無法達成活化國有財產之目的，便藉由國有財產開發基金進行大型開發案。	感謝提供意見。

發言者	意見	回應
	<p>公有土地若要納入離島建設基金須要考慮到作價（預算）問題，不知離島建設基金是否有足夠之預算或相關法規有無取得國有財產之規定。若僅止於取得使用權，則可依國有財產法進行標租或與國有財產局合作加以利用。</p>	<p>相關意見已納入報告書第五章第三節。</p>
	<p>離島建設基金是否可經由撥用方式取得土地管理權，若為撥用則須符合公務或公用之使用目的，且開發主體為政府機關，也是一種可能途徑。但可能為有償撥用。</p>	<p>若為直接撥用通常大多以公務使用為要，若未來有政府機關因業務必要，須在離島使用土地，宜可透過移撥方式以減少土地徵收之冗長程序。</p>
	<p>簡報資料中的土地活化機制須確認是否為國有土地，若為國有土地，聯合開發就不適合列上，因為聯合開發為臺北市政府之開發模式。另外，除都市更新外，其他手段都為民國 70 年代既有之手段，因此若為土地活化之回顧，須考量都市更新的適宜性。</p>	<p>第五章第二節為回顧目前開發國有地方式，不論聯合開發或都市更新皆為目前國有地開發方式之一，若以回顧方式為考量，仍將一些適合臺灣本島之手段為宜。</p>
<p>經建會都住處</p>	<p>離島土地或資產活化基本有兩個方向，規劃單位對於土地活化所談的 5 個機制皆為臺灣本島，離島是否適用有疑義，例如聯合開發，如何配合產業（例如綠能或觀光）引進民間資源合作開發，建議規劃團隊可在規劃上提具體作法。</p>	<p>感謝賜教，已參照意見進行修正。</p>
	<p>關於閒置設施，近期行政院工程會提出公有設施活化就是值得參考之方向，例如連江縣之青年旅館，相信對於背包客很有賣點，如能透過一些離島基金的經費補助維修再藉由委外經營收取權利金，併納入離島建設基金，不僅活化閒置設施，對基金挹注亦有幫助。</p>	<p>感謝賜教，離島閒置設施以軍事營區為大宗，相關活化措施可就一般補助計畫程序報請工作小組同意；若有如青年旅館般有自償收入，亦可藉由投融資方式，已挹注基金。</p>
	<p>績效指標看不出日後那邊有待加強的部分，例如可以用施政滿意度來看那個面向須要加強。</p>	<p>感謝指教，指標系統已納入滿意度指標，此外亦加強績效指標與日後基金應加強補助方向的連結。</p>



### 附錄 3 未採納指標

評估面向	選用指標	推薦者	未參採的理由
產業輔導	三級產業占總產值比率		因離島地區多即以服務業（三級產業）為主要的產業類型，近 20 年來該比例幾維持不變；加上離島地區的一二級產業主要服務在地的基本需求，故此數值難以反應產業轉型情形，予以剔除。
交通運輸	每人（車）平均道路長度	王雪玉委員	因離島地區屬封閉路網系統，故道路建置已達飽和，本指標的變化將幾只取決於人口或車輛數的增減，因而無鑑別度，在此將之剔除。針對道路品質改善的部分，本研究以「每車享有道路面積」做為替代指標，然該指標仍具爭議性，詳見第三章之指標說明。
	車禍死亡率下降		離島地區因為是封閉路網系統，故犯罪率與車禍率都十分低。目前澎湖縣與金門縣長年車禍死亡人數平均每年約 5 至 7 人，而連江縣則不到 1 人，故本指標因無鑑別度，予以剔除。
	交通品質指標		目前相關交通部監理處相關交通品質指標金門縣與連江縣的統計資料，故在此不予納入。
	無線網路覆蓋率、傳輸率	交通部	由於無線網路定義複雜，包括 WiFi 熱點、3G 甚至 3.5G、4G 上網，且 ISP 業者眾多，難有統一的衡量標準。本研究目前以主要 WiFi 熱點提供數量做為無線網路覆蓋率、穩定度與傳輸率的替代指標。
	實體網路傳輸率、穩定度		實體網路的傳輸率與穩定度受限個別用戶的地形、距離等因素影響，目前離島地區仍無統一的指標可參循，故本研究仍以連網率做為指標。
能源管理	再生能源比率		能源指標可區分能源生產與能源消耗兩方向。由於再生能源生產須要特殊地利條件配合，並不適合做為地區性的發展指標；而目前我國再生能源主要由臺電收購後統一配送，故難以取得地區耗費多少再生能源比例。此外因離島建設基金並無補助相關類型計畫，故依據經建會建議，本指標予以剔除。
	每戶用電度數		因離島建設基金並無補助相關類型計畫，故依據經建會建議，本指標予以剔除。
歷史與文化保存	歷史建物修繕與維護件數		目前實際歷史建物修繕與維護工作往往散於不同單位執行，如部分古蹟由國家公園業管；內政部城鄉風貌等專案補助計畫；地方政府自行管轄修建；文建會相關專案計畫等，故難有統一的整合資料可供指標擬定，本研究將之剔除。
環境生態保育	水庫卡爾森指數		因離島建設基金並無補助相關類型計畫，故依據經建會建議，本指標予以剔除。
	平均每人林地或綠地面積	王雪玉委員	無論林務局所管轄的「林地」或都市計畫內所定義的「公園」及「綠地」，其數值長年來維持僵固而無鑑別度，其也無法確切反應該地日類型實際的土地使用。

評估面向	選用指標	推薦者	未參採的理由
			考量近年離島政府大量推動的綠美化政策，「綠地」應定義為「綠化面積」，故本指標應以過去航照圖與現在衛星影像圖進行比對，以 GIS 地理資訊系統進行面積與比例計算。本研究受限資源不參採本指標，未來建議配合國土利用調查計算本指標。
其他指標	住宿人數		住宿人數目前僅合法（有登記）旅館得有數值查詢，其計算將有所偏頗，且金門縣與連江縣仍無相關資料。目前本研究轉以旅館及民宿數量、房間數替代本指標。
	特殊疾病比例	王雪玉委員	特殊疾病可分為傳染與非傳染，彼此有不同的政策意涵。傳染性疾病主要反應公衛品質，而非傳染性疾病主要反應環境品質。唯目前離島各項疫病資料調查樣本過少，因此難有相關統計資料。
	每人可居住面積		本指標如依據建管資料計算，目前金門縣與連江縣資料難以取得，且離島地區居住於農舍情形相當普遍，因此計算將有嚴重偏誤。另該指標每 10 年的住宅及戶口普查具發佈資料，目前僅有 89 年發佈資料，99 年的資料尚未發佈。考量本指標對離島如此低密度發展地區的意義並不特別重要，故且在此剔除。

## 附錄 4 各離島現勘個案計畫整理表

地點	項次	現勘計畫	執行年度	執行概況
金門縣	1	100 年度公共車船系統	100	由於 100 年度計畫所採購車輛為新式油電混合車，較無前例可循。外加國內相關廠商屈指可數，又受限於採購法導致招標程序冗長，因此相關程序仍在進行中。
	2	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」	98-99	金門縣硬體醫療設施皆已完備，然因地處離島，醫師流動性高，醫病關係不易建立。
	3	高粱酒糟再利用的優質牛肉輔導計畫	96-99	酒糟養牛為使用高粱酒所產生之酒糟為飼料所培養出之牛隻。其肉質口感較佳，亦為金門當地特色產業之一。然由於金融危機與物價飆漲等因素，牛隻採購與牧場工程進度延宕，因此牧場房舍之使用須有更積極之作為，以提升計畫效益。
	4	獅山砲陣地轉化為榴砲主題軍事園區轉化工程計畫	99	金門縣政府目前將獅山砲陣地轉為軍事主題園區以吸引遊客，然受限於國家公園區，目前計畫有部分延宕，若要大規模整建，仍受限於國家公園法之限制。
	5	建構永續森林生態島	97	本計畫解決林區老化現象所產生的枯葉產生之林火。目前縣政府將造新林避免林火，更可藉此移除外來種達成原生林種復育之保育目的。
	6	金門文化園區	92-94	金門文化園區相關硬體設施於 95 年完工後，經過多年行政程序，終於 99 年 12 月歷史民俗文物館開館營運，現與金門大學共同管理營運。
澎湖縣	1	澎湖自行車道路網開發計畫	98	自行車道路網原址大多為亂葬崗，自公墓公園化釋出相當土地後，縣府將原址規劃整理為自行車步道，並配合海景，實為不錯之景觀自行車道。然自行車道離

			市區較遠為美中不足之處。未來縣府將延長車道與市區住宿業者結合提供出租服務，派出所亦可提供類似補給站之功能，以健全自行車在澎湖之發展。	
2	澎湖縣海洋生態與漁業資源保育與經營管理計畫	97-99	本計畫為培養多種漁種魚苗，並培養珊瑚礁植栽礁體，已於馬公外海施放，目前已有魚群聚集，形成漁場。另外本計畫亦對清除外來種與海底廢棄漁網亦有相當成效。	
3	「澎湖休憩園區」開闢計畫	98-99	澎湖休憩園區原為農漁局菜園苗圃，結合區內之菊苑、菜園溼地、雙龍潭及閒置軍方營區等既有景觀、構造物、綠地、湖泊、苗圃、造林地等，期望將苗圃轉為兼具生態保護與觀光遊憩等多功能之大型園區。目前基礎工程已完工，但二期之綠美化工程受到臺北花博與氣候因素，致使相關計畫有所延宕。	
4	澎湖縣馬公市中央街文化風貌特定區保存計畫	90-95	本計畫為保存與修繕馬公具歷史特色之建物，並輔導老街再生，成為具特色之景點。	
5	澎湖生活博物館	93-99	澎湖生活博物館已解決相關工程問題，並於 100 年 4 月開幕。相關硬體設施與館藏皆已到位。目前文化局有與旅行社搭配旅遊行程，以增加票箱收入。	
6	94 年澎湖縣各鄉市公墓公園化實施計畫	94	澎湖過去大多為土葬，有嚴重亂葬崗問題，對景觀產生嚴重衝擊。近幾年澎湖公墓公園化除解決亂葬崗造成之景觀問題，亦促使澎湖能從有限土地下能做更有效之使用。	
綠島鄉	1	綠島鄉玻璃遊艇更新發展計畫	93-94	玻璃遊艇為海底景觀，並與周邊海底景觀結合，已為鄉公所賺進每年約 40 餘萬之盈餘。
	2	綠島鄉中南寮聚落污水自然淨化工程	98	綠島每年旅客人次已突破 30 萬人，但目前島上並無污水處理設施，公所因此向環保署申請補助，目前相關工程與行政程序由鄉公所加速辦理中。
	3	綠島生態資源維護計畫	95-99	本計畫目的為維護綠島生態資

				源，使綠島不至於應觀光客而流失寶貴之生態資源。目前有成立巡守隊、訓練解說員等措施，來執行相關計畫。
	4	綠島鄉衛生所提升醫療品質計畫	95-99	綠島鄉為旅遊重地，島上僅有一間衛生所應付居民與旅客之就醫需求，明顯不足。目前衛生署已補助 3500 萬，於鄉公所游泳池興建醫療大樓，以解決當地醫療軟硬體不足問題。
蘭嶼鄉	1	復育蘭嶼蝴蝶蘭及回歸山林資源永續利用計畫	96-99	本計畫為復育蘭嶼當地特育種，並建立數位圖資，供鄉公所持續追蹤物種管理。
	2	蘭嶼鄉天池、青青草原觀光遊憩區及測候站觀光停車場興建工程計畫	94	本計畫原為解決蘭嶼觀光基礎設施之不足而建，然工程受到當地居民與環保人士嚴重抗議，目前已停工。
	3	蘭嶼鄉朗島漁港擴建工程計畫	92-94	朗島漁港原先為取代開元港之重大工程，然堤防高度過高會引起的景觀與生態爭議。現已將堤防高度降低，並於 101 年底完工驗收。
	4	蘭嶼鄉物資平價供應中心營運計畫	90-99	藉由物資運費補貼，蘭嶼物資平價中心有效平抑當地物價，除新鮮蔬果外，價格與臺灣本島並無二致。
	5	蘭嶼鄉傳統舊部落文化(半地下屋)保存暨經營管理計畫	92-95	半地下屋為蘭嶼傳統建築，由文建會補助工資與材料費，所有工法皆為傳統工法，有助於維持蘭嶼傳統文化。
連江縣	1	馬祖民俗文物館內部軟體展示空間計畫	92	馬祖民俗文物館將馬祖相關地理、史前、生態等重要文物收進館藏，作為文物館相當豐富。為利文物館之營運順暢，建議縣府應持續補強人力以維持管內軟硬體之觀賞品質。
	2	公有船舶維修改善計畫	92-99	臺馬輪船齡已 26 年，須定期保養檢修，但船隻所屬零主件須向日本原廠訂購，等待時間需數個月。若加上補助經費核定時程與招標前置作業時間，即有可能延誤修繕時間並影響到旅客安全與權益。目前交通部已補助連江縣新造新臺馬輪，以解決臺馬輪

				修繕問題。
	3	營造島嶼公園～馬祖珍稀植物保育及優質景觀發展計畫	96-99	本計畫將馬祖特有植物進行復育，並藉此進行道路綠美化，以美化道路景觀。
	4	強化醫療服務功能及提升醫療服務品質	92-99	連江醫療大樓已於一百年正式啓用，提供不輸臺灣本島醫院之硬體設備，並強化本土醫師培訓與醫師留用之誘因，建立可靠之醫病關係，以落實在地醫療、在地照護之精神。
	5	連江對外交通改善計畫	94-99	本計畫為改善東引、莒光與臺馬地區之交通問題。由於馬祖地區冬季海上陣風常超過九級導致船運停航，嚴重影響兩鄉三島居民基本生活，因此目前若船班停駛即以直升機運送居民往來交通。直升機載運規模與人數有限，且運費不菲，然在更適合交通方案或運具開發前，直升機疏運仍有相當功效。
琉球鄉	1	船票價補貼計畫	95-99	有助於鄉民就業、就學、就醫等問題。
	2	屏東縣琉球鄉建造第二艘公有交通船	91	琉球鄉第二艘交通船吉祥如意號於 92 年建造完成，然由於輪機組老化，於 100 年便無法行駛。外加吉祥如意號為瑞典籍船公司打造，為同級客輪之頂級產品，維修費用相當昂貴，100 年離島建設基金已補助 553 萬元進行船隻維修，不足部分目前由屏東縣政府與琉球鄉公所自籌。
	3	琉球鄉休閒漁業發展與生態資源保育經營管理計畫	95-98	由於琉球鄉沿岸有綠蠵龜等保育類動植物棲息，因此本計畫目的為維護小琉球保育類動植物棲息環境。工作項目包含清除沿岸漁網與成立巡守隊巡育海岸。目前小琉球違規事項已大幅減少；至於三層網儘管小琉球已不使用，然由於臺灣本島仍可合法使用三層網，仍有相當之保育類動物被漁網困死，在本島法規配合前，只能治標而無法治本。
	4	琉球鄉漁村文物館活化再利用計畫(包括史蹟館	95-98	史蹟館硬體工程已於 85 年完成，因無後續經費編列各項展覽

	內部設備購置與維護計畫)		軟體及充實典藏作品而變成閒置空間。後續相關計畫除修繕硬體設施，並希望委外經營以活化史蹟館。然目前三次招標皆無廠商投標，相關行政程序仍持續進行中
5	琉球鄉喪葬設施改善計畫	93-94	琉球鄉民由於安土重遷意識重，相關喪葬設施才應運而生。然當地喪葬設施因遷葬公告程序瑕疵、土地鑑界、自行變更設計等因素延宕工程進度，至 99 年方告竣工，100 年辦理結案，且後續仍與廠商有履約糾紛爭議業進入仲裁程序。
6	琉球鄉自然資源永續利用－喪葬設備及殯葬文化改善計劃工程	96-98	
7	琉球鄉垃圾全分類零廢棄資源回收處理暨海岸清潔計畫	95-99	琉球鄉垃圾分類為所有離島之先河，於焚化爐舊址進行垃圾全分類零廢棄資源回收處理作業。對於垃圾減量與資源回收皆有相當成效，已有不少離島政府來此地取經。