

RDEC-RES-090-016 (委託研究報告)

金門設立特別行政區可行性之評估

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國九十一年六月

目次

目次	I
表次	III
圖次	IV
提要	V
第一章 緒論.....	1
第一節 研究緣起.....	3
第二節 研究目的.....	5
第三節 研究方法與步驟.....	6
第二章 文獻回顧.....	7
第一節 金門地區實施戰地政務實驗之歷史回顧.....	7
第二節 解除戰地政務後金門地區相關經建計畫回顧.....	16
第三節 離島建設條例之實施與小三通執行一年來之成效回顧.....	23
第三章 金門縣經貿及產業發展現況分析.....	27
第一節 金門縣產業發展現況分析.....	29
第二節 金門因應小三通之產業調整策略.....	34
第三節 金門縣產業之區位商數與移轉分攤分析.....	37
第四章 金門設立特別行政區民意可行性分析.....	41
第一節 問卷設計	42
第二節 抽樣設計	44
第三節 基本資料分析.....	45
第四節 金門民眾對未來金門設立特別行政區的態度認知.....	48
第五節 金門民眾對過去金門施行戰地政務實驗的的態度認知.....	50
第五章 金門設立特別行政區法令修正建議及配套措施.....	53
第一節 中國大陸及國外特別行政區之型式.....	53
第二節 金門設立經貿特區之可行性探討.....	57
第三節 金廈經濟生活圈之規劃.....	59
第四節 特別行政區法令修正建議及配套措施.....	67
第六章 結論與建議.....	71
第一節 結論.....	71
第二節 建議.....	72

金門設立特別行政區可行性之評估

附錄

附錄一	金門設立特別行政區可行性之評估問卷.....	75
附錄二	金門設立「特別行政區」可行性評估實務研討會會議紀錄.....	79
附錄三	離島建設條例.....	113
附錄四	試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法.....	119
附錄五	期末報告學者專家座談會紀錄.....	125
附錄六	期末報告學者專家座談會相關意見修正說明.....	137
參考文獻.....		143

表 次

表 3-1	金門旅遊人口統計表.....	34
表 3-2	金門縣產業之區位商數分析.....	35
表 3-3	產業移轉分攤分析表.....	36
表 3-4	金門縣產業移轉分攤分析表.....	37
表 4-1	各鄉鎮問卷分配表.....	44
表 4-2	受訪者基本資料.....	47
表 4-3	金門民眾對未來金門設立特別行政區的態度認知.....	49
表 4-4	金門民眾對過去金門施行戰地政務實驗的態度認知.....	51

圖 次

圖 3-1 金門縣全圖.....	28
圖 5-1 金門－廈門地圖.....	66

提 要

關鍵詞：金門、特別行政區、可行性評估

一、研究緣起：

陳水扁總統在競選時曾針對金門的發展提出六點主張，包括：將金門升格為特別行政區、建立金門免稅區、三通從金門開始、金門不撤軍、闢建金門國際機場及建立跨海大橋。陳總統認為金門如果停留在省屬的縣市層級，地方建設難以推展，因此應訂為離島特區，或是名為「特別行政區」，與台北市同級，如此財源才能充分保障。金門縣籍立法委員李炷烽先生在立法院法制委員會審查行政院研考會九十年度預算中，針對陳水扁總統允諾將金門成立「特別行政區」的政策主張以及戰地政務體制利弊得失的歷史研究諸問題，向研考會主委林嘉誠提出質詢，並具體要求新政府針對上述問題應委請客觀中立之學術機構進行專案研究，以作為政府制訂政策之依據。李立委在質詢中表示：「金門成立特別行政區既是陳水扁總統的政見，研考會就有責任將上述主張納入專案研究，且應在九十年度預算中付諸執行。」而特別行政區的成立與否，必然涉及福建省政府地位與功能，甚至存廢的檢討，離島建設委員會的成立與運作，或許可發揮替代的功能。李立委因此要求研考會在新年度中，應從速委託相關單位針對「金門設立特別行政區可行性評估與研究」方案，進行必要的研究。

二、研究方法及過程：

金門縣幅員小、人口少、社會經濟條件不足，地方發展深受限制。就定位言，是否設計為「兩岸緩衝」和平島，就行政區劃分言，是否結合「離島建設條例」精神，及推動「三通」之行政配套措施，設立該縣為「特別行政區」或「經貿特區」之可行性，並針對目前推動「小三通」對金門影響評估，及未來設立特別行政區對兩岸關係發展之評估與對策，透過各界的溝通和獻策，尋求共識，俾作為決策參考，進而帶動金門地區永續發展。本研究將採文獻回顧、統計分析、移轉分攤分析、區位商數分析等經濟計量研究方法，並輔以問卷調查及座談會方式，探討「小三通」對金門地區產業之經濟影響，以及設立金門為「特別行政區」或「經貿特區」之可行性分析。

三、重要發現

金門由於其特殊的地理位置及五十餘年海峽兩岸關係之敵對情勢，一直扮演著台海的前哨，肩負起保衛台澎安全的重要軍事任務與地位。因為其地位的特殊，自民國四十五年起，實施與台澎地區截然不同的戰地政務體制，金門遂被隔離於中國與台灣社會之外。在如此漫長過程中，國家與軍事中心主義展現於此邊陲社會：一方面成為復國象徵與防禦需要而大力進行實體建設；但也犧牲了金門應被給予的民主社會運作、民權的行使及自由，甚至對外交通、人口的進出都受到重重限制。

金門在特殊的歷史背景及在戰地政務體系的管理下，形塑了與台灣地區不同的戰地情境與戰地風光，長期砲火薰染與軍事建設，為金門披上一層戰地神秘莫測的面紗，增加外地觀光客一睹廬山真面貌的誘因，成為金門彌足珍貴的觀光資源。此外，基於軍事的角色，使金門除了因戰事的破壞及軍事的需要，仍保留過去鄉村地容地貌與傳統聚落空間形式，以及保留明清以降的文物古蹟；良好的生態環境，不惟是今日擾攘世界中的乾淨樂土，也正是候鳥珍禽的受食棲憩之處。這些過去因戰地需要和軍事管制而得以保存的資源，現已成為金門發展觀光之特殊與具吸引力的資源。也是金門現階段除「金酒」外，另一重要的經濟命脈。

從歷史的角度觀之，金門過去早就是一個特別行政區，過去實施戰地政務時代就是一種軍事性質的特別行政區。金門縣解除戰地政務之後，進入一般行政區，惟自開放觀光以來，軍事資源隨戰地政務之解除而減失，而軍方之管制仍依舊存在，因此，金門縣作為一般行政區，仍盡軍事色彩的特別行政區之義務，卻未享受特別行政區之權利。反觀兩岸關係之互動，中共不怕台灣進攻而擴大建設廈門經濟特區，台灣懼怕大陸侵犯而不敢投資金門，因此造成金門既跟不上台灣，又遠遠落後於廈門，成為兩岸夾縫中之犧牲者。台商是中國大陸出口之主力，廣東省如此，深信閩南地區尤烈，台灣應以金門作為西進之跳板，其經濟縱深半徑可到達福建省，甚至到江西省，以前瞻性的規劃角度來看，金廈大橋有必要及早興建。金門設立特別行政區不但可縮小城鄉差距，繁榮離島，更可以金門做為提供台灣向大陸進展的地區，作為台商之根據地，使台商根留在台灣。

四、主要建議事項

「離島建設條例」立法的目的在於加強離島經濟建設與發展，促進離島經濟繁榮。為使離島與大陸地區貿易正常化，減少非法走私行為，也就是除了「除罪化」功能之外，還必須發揮更大的經濟功能。隨著兩岸經貿往來之增強，以及產業合作、分工整合之趨勢帶動下，兩岸有必要儘速再啓協商管道，以促進兩岸交流與產業融合。正由於兩岸間遲遲未能重開對等談判，「金門特別行政區」的設立，同時具有高度戰略意涵，即透過金、馬離島「小三通」試點階段的兩岸良性互動，朝向建構「金廈經濟生活圈」甚至「金廈和平特區」的基礎。

金門地區實施小三通後，未來金門的發展及持續推動事項必須基於時空背景、資源條件及政府政策，以及兩岸往來之特殊性來擬定與推動相關事務，以開展金門之特殊價值，並協助金門之再開發，否則一但失去政治、經貿商機及談判籌碼，則金門之地位及發展定位將會面臨關鍵性之衝擊，茲將金門未來在兩岸協商過程中可以拓展扮演之角色課題建議如下：

一、立即可行建議

- (一) 協助台商子女教育及成立台商訓練中心（主辦機關：教育部、經濟部，協辦機關：金門縣政府）
- (二) 開放短期進入大陸地區之中轉直航管道（主辦機關：交通部、陸委會，協辦機關：金門縣政府）
- (三) 兩岸人民快速簽證作業區（主辦機關：內政部、陸委會，協辦機關：金門縣政府）
- (四) 人道因素往來台灣之快速進入地（主辦機關：內政部、陸委會，協辦機關：金門縣政府）
- (五) 兩岸特殊觀光區（主辦機關：金門國家公園，協辦機關：金門縣政府）
- (六) 作為加入 WTO 後兩岸通航、通商談判之前置協調中心（主辦機關：陸委會，協辦機關：金門縣政府）

金門設立特別行政區可行性之評估

二、中長期建議

- (一) 兩岸和平中立區（主辦機關：國防部，協辦機關：金門縣政府）
- (二) 兩岸經貿合作交流中心（主辦機關：經濟部，協辦機關：金門縣政府）
- (三) 作為兩岸金融中心（主辦機關：財政部，協辦機關：金門縣政府）

第一章 緒論

金門古稱浯洲，又名仙洲。晉元帝建武年間（西元 317 年），金門島上已經出現人煙；唐德宗貞元十九年（西元 803 年），牧馬監陳淵率領十二姓氏開墾金門；宋神宗熙豐年間（西元 1078 年），金門始立都圖，歸屬同安縣綏德鄉翔風里，南宋大儒朱熹任同安主簿，曾至金門設立燕南書院，教化金門子民；明太祖洪武二十年（西元 1387 年），江夏侯周德興，屯戍海疆為防倭患，在島上置守禦千戶所，築城設寨。因其形式「固守金湯，雄鎮海門」，故取名為「金門城」；清康熙十九年（西元 1680 年），清兵入主金門，置金門鎮總兵官，轄中、左、右三營；清宣統三年（西元 1911 年），辛亥革命成功，民軍光復金廈，成立臨時民政廳。¹

自民國以來，金門之史實宛如一部近代中國之戰史。抗日戰起，金門即被日軍佔領達八年之久，日軍將島上的資源搜羅殆盡，並強徵島民供其驅役。島民有不甘順服者，或遷居內地，或遠赴南洋（新加坡為主），或則投入地下工作抗拒日軍。民國三十八年，中華民國政府自大陸撤退，而福建省政府也自同年八月隨國軍進駐金門，繼續對所屬金門、莆田、連江、羅源、長樂等實際控制之地區推行省政，並烏坵（原屬莆田縣治）暫歸金門縣管轄；另外，東引、西引（原屬羅源縣治）及東莒、西莒（原屬長樂縣治）等島則劃歸連江縣管轄。由於金門島扼守閩海交通咽喉，頓時成為確保台澎之屏障。

中共始終視金門如芒刺在背，為永除後患，於民國三十八年十月二十四日，發動震驚中外的「古寧頭戰役」，不過共軍這次卻慘遭敗北，也因而使中華民國政府轉危為安。為適應戰時統一戰地軍政指揮的需要，政府自民國四十五年七月起在金門設立「戰地政務委員會」，實驗戰地政務，採軍政一元的領導體制。同時頒佈「戰地政務實驗辦法」，將金門、馬祖列為「戰地政務」的實驗區，福建省政府則移駐臺灣，繼續負責研究有關收復福建地區之重建計畫，以及進行對大陸福建地區廣播、閩僑聯繫、人才儲備等不屬戰地政務之一般省政工作。

¹ 金門縣志，民國六十八年重編，金門文獻委員會印行。

民國四十七年的「八二三炮戰」，也就是震驚全球的「台海危機」，讓金門成為國際矚目的焦點，也讓金門見證了冷戰的歷史，承受了四十七萬發的砲彈，以及日後二十年「單打、雙不打」的日子。此後，一直到解嚴之前，金門一直都維持著「戰地前線」的角色，監視著中國大陸的一舉一動，也成為台灣在面對中共威脅時最前線的哨兵。七〇年代末期，中共為了配合經濟改革政策，改變了兩岸對峙的緊張局面，提出「和平統一、一國兩制」的基調後，一方面劃定廈門為四大經濟特區之一，同時撤除福州軍區，裁減兵力。在海峽這邊，中華民國政府也於民國七十六年給予善意的回應，宣佈解除戒嚴，終止動員戡亂時期臨條款。隨後兩岸分別成立「海基會」及「海協會」從事半官方接觸，解決兩岸交流的事務性問題。

民國八十一年十一月七日，金門、馬祖地區終止「戰地政務實驗」，開始實施地方自治，金門、連江（馬祖）兩縣回歸福建省政府管轄，同時宣佈解除戒嚴，正式還政於民。而首屆民選縣長也於八十二年底產生，八十三年春並選出了首屆縣議員，向地方自治的嶄新里程碑邁進。金門自解除軍事管制以來，民主行政與地方自治的發展一再凸顯台灣昔日對於金門民眾利益與發展的忽略。

民國八十九年「中華民國總統」大選，在台灣曾經執政超過五十年的中國國民黨輸掉了政權，陳水扁則贏得總統大選勝利，把成立只有十四年的民主進步黨推上「執政」的地位。這種「政黨輪替」的民主政治，在西方國家本來就視為「普通現象」，但是在金門，由於國民黨長期執政，雖然民眾屢有怨言，但對其仍有依賴之心，一旦政局「變天」，金門人民還是有不適應症出現。加上民進黨黨綱一向力主台灣應追求「獨立建國」，因此「換人做做看」的結果，反而引發了金門人民最大的隱痛，那就是憂慮原本呈現僵持狀態的兩岸關係是否會因而更加惡化，甚至導致有軍事衝突的危機。

第一節 研究緣起：

隨著冷戰結束與戰地政務的解除，金門的角色也開始轉變，像台灣本島一樣，金門享有完全的民主和自由，也成為台灣在面對中國大陸時，名副其實的「民主燈塔」。而從二十一世紀開始，金門又扮演另一個更重要的歷史新角色，那就是成為「兩岸和平的最前線」。金門這種特殊的歷史經驗與資產，在「戰爭」與「和平」歷史中所扮演的角色，不但在兩岸之間有其特殊性，即使在國際上，也幾乎是獨一無二。金門的許多景點，不但見證國際冷戰的歷史，也提醒著國際與兩岸，不應再重蹈冷戰或戰爭的歷史，它也提醒世人追求和平的重要。

面對兩岸民間頻繁的往來，新政府實施了「小三通」，開啓了兩岸互動的新頁，也正式的消除了「國共對抗」的陰影。金門成為兩岸人員與貨物交往的首開門戶，這些轉變，儘管是漸進的，但是就兩岸關係的互動來看，卻具有重要而正面的意義。由於特殊的地方性發展因素，金門在近半世紀的兩岸關係發展中，扮演相當關鍵性的角色地位。更重要的是，台灣在發展轉型已經趨於穩固的今天，金門民眾卻才剛開始反思如何尋求自己的定位，並關懷自身的處境與經濟發展。尤其是在跨世紀的今日時局，國家正面臨體制轉型及政府組織再造之際，金門的前景及未來規劃將顯得特別重要。

長期以來，中央政府對台灣本島以外離島（包括蘭嶼、綠島、澎湖群島、金門、馬祖、烏坵等）之基本民生建設重視不夠。儘管過去數十年當中，政府的確曾在金門、馬祖進行過投資、建設，但此多半是以軍事戰備需求為主，各項基本民生建設明顯不足。因此，離島上之居民，不論是在醫療、水、電、衛生、交通、教育等方面所呈現的生活品質遠不如台灣本島的居民，導致離島居民常感受到身為二等國民的無奈。此亦造成離島人口之不斷大量外流，嚴重影響地方建設與發展。有鑒於此，茲為推動離島的建設、健全產業的發展、提升生活的品質、增進離島居民的福祉，乃有「離島建設條例」草案之提出。

「離島開發建設條例」的立法目的主要是促進離島經濟建設與發展，而陸委會在「小三通」總體評估結果時亦指出，開放「小三通」的有利項目之一是可促進離島經濟繁榮，照顧當地民眾日常生活之需要，並促進離島與大陸地區貿易正常化，進而增進兩岸良性互動，有利推動兩岸恢復協商。不過

陸委會對金馬「小三通」的近程規劃的第一階段限定為優先實施「除罪化」與「可操之在我」部分。行政院堅持現階段不宜開放貨物中轉及灣靠，在「試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法」中規定，金門、馬祖與大陸地區進出口貨物未經許可，不得轉運金門、馬祖以外的台灣地區或大陸地區；違者依海關緝私條例規定處罰。其理由是：從經濟觀點來看，開放台灣地區貨品及人員可經離島中轉大陸，雖可產生局部經濟效益，但是這種效益可能極為短暫，因為，俟兩岸「三通」後，因中轉帶來之商機勢將隨之消失，屆時離島為因應中轉所增加的軟硬體設備投資及安檢人力與設備之擴充，都將變成浪費。因此，陸委會強調「小三通」規劃必須從離島本身建設為著眼，不宜依賴短暫的「中轉」需求。對於不准中轉的大陸物品，經濟部商業司正在考慮設置「兩岸貨品交易中心」，使金馬在不違背現有法令之下，也能成為商務、觀光購物及休閒中心。

陳水扁總統在競選時曾針對金門的發展提出六點主張，包括：將金門升格為特別行政區、建立金門免稅區、三通從金門開始、金門不撤軍、闢建金門國際機場及建立跨海大橋。陳總統認為金門如果停留在省屬的縣市層級，地方建設難以推展，因此應訂為離島特區，或是名為「特別行政區」，與台北市同級，如此財源才能充分保障。據此，金門縣籍立法委員李炷烽先生在立法院法制委員會，針對陳水扁總統允諾將金門成立「特別行政區」的政策主張、福建省的定位與功能、離島建設委員會組織的建立、以及戰地政務體制利弊得失的歷史研究諸問題，向研考會主委林嘉誠提出質詢，並具體要求新政府針對上述問題應委請客觀中立之學術機構進行專案研究，以作為政府制訂政策之依據。

李立委在質詢中表示：「金門成立特別行政區既是陳水扁總統的政見，研考會就有責任將上述主張納入專案研究，且應在九十年度預算中付諸執行。」而特別行政區的成立與否，必然涉及福建省政府地位與功能，甚至存廢的檢討，離島建設委員會的成立與運作，或許可發揮替代的功能。李立委因此要求研考會在新年度中，應從速委託相關單位針對「金門設立特別行政區可行性評估與研究」方案，進行必要的研究。

第二節 研究目的：

金門縣屬福建省管轄，土地總面積約一百五十平方公里，人口數約五萬六千人。金門位處邊陲，一向為台灣的「前哨尖兵」，自民國八十一年十一月七日終止戰地政務體制，回歸地方自治常態後，政府積極投資各項實質建設，發展觀光，從早期國防建設，以著重國防安全、充實戰地軍備為主，近年來則以民生建設為主，積極充實生活設施、加強基礎建設，奠定觀光發展的根基，使金馬地區日漸蛻變為國民經濟與國防戰備相結合的海上觀光旅遊地區。為留存戰地政務史實，其對憲政法制與人民權利之功過得失，實有深入研究與瞭解之必要。

在過去五十多年之間，金門在兩岸關係之中具有高度的象徵性地位，它提供了兩岸領導人表達政治理念與決策風格所不可或缺的舞台。在兩岸關係發生遽變的時刻，向來作為兩岸政治與軍事對峙焦點的金門，當然也面臨了必須調整自己定位的壓力，事實上，這種轉型的趨勢，並不只發生在兩岸之間，在兩岸各自的領域之內，也都出現了迅速而深刻的變遷，變遷的因子在政治與經濟方面最為明顯。

綜上所述，本研究擬針對金門設立「特別行政區」或「經貿特區」之可行性，以及目前推動「小三通」政策之影響作評估，其預期目標為：

- 一、探討金馬戰地政務體制之功過得失。
- 二、分析金門縣經貿及產業發展現況、發展潛力及限制。
- 三、探討港澳或國外設置特別行政區情形與可供借鏡措施。
- 四、金門縣設立特別行政區之可行性分析。
- 五、金門縣設立特別行政區應增修法令建議及配套措施。

第三節 研究方法與步驟：

金門縣幅員小、人口少、社會經濟條件不足，地方發展深受限制。就定位言，是否設計為「兩岸緩衝」和平島，就行政區劃分言，是否結合「離島建設條例」精神，及推動「三通」之行政配套措施，設立該縣為「特別行政區」或「經貿特區」之可行性，並針對目前推動「小三通」對金門影響評估，及未來設立特別行政區對兩岸關係發展之評估與對策，透過各界的溝通和獻策，尋求共識，俾作為決策參考，進而帶動金門地區永續發展。本研究將採文獻回顧、統計分析、移轉分攤分析、區位商數分析等經濟計量研究方法，並輔以問卷調查及座談會方式，探討「小三通」對金門地區產業之經濟影響，以及設立金門為「特別行政區」或「經貿特區」之可行性分析，其個別方法之應用分別說明如下：

- 一、文獻探討：整理相關文獻資料，並輔以分析、歸納法予以進行。
- 二、統計分析：應用一般統計分析，探討金門地區的產業結構與產業變遷。
- 三、區位商數分析：區位商數為比較某一區域之相對重要性與佔全國相對重要性之比較的一種測量方法，利用產值或就業人口資料，分析地方產業之相對集中化程度。
- 四、移轉分攤分析：移轉分攤分析主要在區隔一個地區某一產業的成長原因究竟是屬於全國產業成長潛力因素，抑或屬於該地區該產業獨具的競爭力。

本研究進行步驟如下：

- (一) 相關次級資料之蒐集、整理、分析。
- (二) 設計相關問卷，針對民眾進行問卷調查。
- (三) 邀請產、官、學、研代表在金門辦理座談會，研討相關課題。
- (四) 撰寫成果報告。

第二章 文獻回顧

第一節 金門地區實施戰地政務實驗之歷史回顧

一、戰地政務實驗之時代背景：

我國戰地政務的演進，溯其源流應自國父領導革命開始，其後歷經北伐、剿匪、抗戰、戡亂等革命過程，均曾推行相似的戰地政務工作，以迄來台後，為適應反攻復國革命戰爭需要，始發展成為健全的戰地政務制度。所謂「戰地政務」係基於國家政治目的和革命戰爭基本目標，運用科學管理及各種政治作戰的方法與策略，於戰時、戰地實施軍政一元體制，與革命武力相結合，進而組織全民，進行全面總體戰，為反共作戰中隨軍事進展、在光復區重建政權的一種特殊性的政治體制與措施。早在民國三十五年為了配合剿共戡亂軍事行動，國民政府就實施過「綏靖時期之戰地政務」，然而由於剿共戰事的不順利，除了金馬等沿海小島外整個中國大陸均告淪陷，國民政府因而認為國共戰爭期間未能落實戰地政務是導致大陸淪陷的主要原因，於是為了配合反攻作戰的軍事需要，乃在民國四十五年六月二十三日依據戒嚴法第七條規定，頒布「金門、馬祖地區戰地政務實驗」，直到民國八十一年十一月七日宣佈解除戒嚴為止，歷時超過三十六年。¹

從民國三十八年古寧頭戰役以來，金門就成為兩岸衝突的焦點所在。從古寧頭大戰開始，中共便時常宣稱要解放金門以為解放台灣製造條件，台灣則視金門為其反攻大陸的跳板。然而，由於各種主客觀環境的影響，使得彼岸的企圖皆未能實現，中共雖然在五十年代接連挑起二次台海危機，但是始終無法完成解放金門的目標，至於台灣則從原先將金門當作武裝突襲的基地，轉而在台海危機中採取守勢，甚至在中美聯合公報簽署以後，已經基本放棄軍事反攻的想法。儘管兩岸均無法完成武力統一，但是兩岸以金門為中心的大小衝突卻仍然持續不斷，此種有限度的小規模衝突雖然對於改變兩岸分裂現況沒有任何影響，不過卻使得金門的戰地影像深入人心。事實上，自五十年代的台海危機結束以後，金門對於台灣來說，其重要性已經不在於是

¹ 羅德水（2000），兩岸關係發展與金門定位變遷之研究，淡江大學中國大陸研究所碩士論文。

任何實際上的軍事反攻，相反地，以金門的地緣條件作為對外宣示台灣不忘反攻大陸的職志，反而攸關台灣當局的統治基礎，可以說，戰地金門的政治意涵已經遠遠高於它的軍事意義。

如果單只是將金門宣傳成反攻的跳板而沒有任何實際的軍事行動，勢必也會影響台灣對外宣傳的效果，於是剿共戰爭時期的「戰地政務」政策便又適時因應而生。所謂的戰地政務實驗，就是預備在反攻大陸後，接收淪陷區實施的制度，準此，在最接近大陸的金門前線進行戰地政務實驗，不但最為符合戰地政務的實施目標，也最能突顯台灣堅定的反攻決心。實施戰地政務的主要原因是基於在中國大陸的失敗經驗，而以戰地金門作為戰地政務的實驗地區，在政治上與軍事上都具有無比的象徵意義。

二、戰地政務實驗之依據及其行政組織：

在兩岸激烈對峙的年代，國民政府為了適應戰時需要，統一戰地軍政指揮，於民國四十五年六月將金門與馬祖二地劃為「戰地政務實驗區」，自此開始金門馬祖為期長達三十六年的所謂戰地政務實驗。其實，早在民國三十八年十一月，為了對抗共軍的進逼，原金門縣政府就被撤置，金門全島即改行軍管區制，後雖於四十二年恢復金門縣政府建制，但旋即在四十五年成為戰地政務的實驗區，金門縣政府因此成為以軍領政的戰地政務體制下，金門防衛司令部戰地政務委員會底下的執行單位。

「戰地政務實驗」影響金門地區之政治經濟發展至為深遠，而其所根據的就是民國四十五年六月頒布的「金門、馬祖地區戰地政務實驗辦法」，此辦法重要條文列舉如下：為適應戰時需要，統一戰地軍政指揮，將金門、馬祖地區劃為戰地政務實驗區；金門、馬祖地區實驗戰地政務施政要領，由國防部策訂之；金門、馬祖地區各設戰地政務委員會，為各該地區推行戰地政務工作之指揮監督機關，由各該地區防衛司令部司令官兼任主任委員；金門、連江兩縣分別受各該地戰地政務委員會指揮監督，負責推行戰地政務工作；金門、連江兩縣分別設置縣政諮詢代表會，為各該縣實施戰地政務期間之民意機構；金門、馬祖地區之戰地政務策劃督導事宜，統由國防部負責處理；福建省政府移駐台灣，在戰地政務實驗期間，負責研究有關收復該省各地區之計劃事宜，不處理戰地政務；派駐金門、馬祖地區非戰地政務委員會

所屬單位，基於戰地安全需要，應接受戰地政務委員會之管制；國防部及金門、馬祖戰地政務委員會，為因應戰地特殊情況及軍事需要，得訂定地區性單行法規。

戰地政務實驗制下的金門縣政府有以下幾個特點：金門縣政府的位階並非獨立自治單位，而是金門戰地政務委員會底下負責推行戰地政務工作的執行機關；金門縣長與各一級主管並非來自於民選與經由國家考試所產生，而是大部分由金門戰地政務委員會派任；「以軍領政」推展縣政，一切興革常以軍事目的與軍事價值作為最高考量；組織層級與政令推行一條鞭，縣政府、鄉鎮公所、村里辦事處環環相扣；駐軍擁有極大之權力，「金門防衛司令部」集金門的黨政軍大權於一身，而金防部司令官則是金門地區黨政軍的最高負責人。其次，在鄉鎮村里公所方面，自民國四十五年戰地政務開始實驗，金門地區的鄉鎮村里長均改為委派，直到民國五十九年經台灣當局核准之後，方才進行首屆的鄉鎮村里地方公職選舉。

為了方便政令之貫徹與執行，金門軍政，在民選鄉村里長之餘，又分派「副鄉鎮長」一人以襄助鄉鎮長處理公務、總幹事一人、幹事四人，分掌民政、建設、警衛與戶籍工作；另外指派副村里長一人、幹事二人以協助村里公務。而根據「金門縣鄉鎮公所村里辦公處組織規程」第六條之規定，「鄉鎮公所之編制及員額，由縣政府斟酌實際需要擬定，呈金門戰地政務委員會核定之」，由此不難看出「金門戰地政務委員會」、「金門縣政府」、「各鄉鎮公所」之間的位階與隸屬關係。

三、戰地政務之實驗經過及其對金門發展之影響：

戰地政務實驗的主要目標就是要將金門建設成「三民主義的模範縣」，為此金門當局擬定了一系列的建設方案，包括民國四十五年至五十一年遵奉領袖 蔣公訓示，以建設金門為三民主義模範縣為目標，策訂建設方案，在中央支援、駐軍協力下，以三年時間完成八二三台海戰役後之復建工作。民國五十二年至六十九年以「發展地方經濟、推行地方自治、強化自衛戰備、加強民生建設」為目標，完成兩個四年經建計畫，奠定了金門經濟邁設發展的穩固基礎。民國七十年至八十一年依據國防部訂頒「金門三民主義實驗縣實施大綱」策訂執行計畫，本諸「以整體發展為著眼，以大眾利益為前提，

以社會均富為目標，以強化戰力為依歸」之建設方針，就做好「管、教、養、衛」四大要務，訂頒重點工作計畫，結合年度施政，管制執行。進一步分析，戰地政務體制下的金門經建計劃有以下特點：充滿理論色彩，以三民主義實驗性為依歸；屬於上級間接性理論設計，而不是由當地住民自發性需求的規劃；規劃項目偏重軍事設施，一般經濟面建設較為忽略；建設經費比重初期完全偏重軍事設施；在戰地政務軍管體制下，不只政治服從於軍事、就連經濟也要支援軍事。

戰地政務不惟影響金門的政經發展，對一般民眾日常生活之影響也極為深遠。自民國四十五年開始，在戰地政務軍政一元化的統治下，以軍領政的戒嚴體制，支配整個金門民間社會的運作，島上居民的日常生活完全納入嚴密的軍黨政組織系統內，成為金門軍政組織中的當然成員。在如此嚴密的組織系統中，一般人民的日常作息受到極大的限制，舉其例分別介紹如下：

（一）自衛隊組訓

台灣在檢討「剿共戰爭」失利的時候指出，「戡亂戰爭失敗之原因，在於推行綏靖區政務工作時，未能加強基層組織、推行民眾自衛訓練等工作」，基於此種檢討，國防部在制定金馬地區戰地政務實驗計劃時，「即以民生與國防合一，建設與戰備並重，要在軍政一元的領導下，一面備戰，一面建設，並透過民眾組訓的方式，達到人人戰鬥、村村聯防的目標。」根據以上的檢討，國防部即要求金馬兩地軍政單位加強民眾組訓，頒訂「金馬地區各縣民眾總隊編組辦法」，金門縣即編設民防總隊，下轄五個大隊，依全民聯合作戰思想，督導金馬地區建立戰鬥村，將金馬兩地的民防總隊，改編為民眾自衛隊，其後又於民國六十六年，在自衛隊的編組中增列政戰組織和人員，使民眾自衛部隊乃具有既可從事軍事作戰又能遂行政治作戰的雙重作戰功能。

對於金門地區民防組訓的目的，國防部清楚指出，不但要「變個體為整體，化小我為大我，變自私為公忠，建立地方自衛力量，由愛家保鄉之觀念和行動，進而培養成愛國之意識。」更要「減輕部隊負累，間接增加部隊兵力，從擔負軍勤進而配合軍事直接參加戰鬥。」可以看出當局對於金門民防組訓的定位。事實上金門民防自衛隊確實在戰爭期間，充分發揮協助國軍作戰的功能。八二三炮戰期間金門地區民眾在軍方的要求下，不但協助運補搶灘工作之進行，甚至亦有被強迫直接駕船參與運補大二膽的情形。

另一方面，即使在平時，民防自衛組織的運作也嚴重影響金門人的權益。金門地區的民防組織幾乎可以說是個「全民皆兵」的範例，因為從十八歲至五十歲的金門男女民眾均要參與民防自衛組織，其中，十八至四十五歲之役齡男子為「民防隊」；十六至十七歲以及四十六至五十歲的男子，則編入「預備隊」；甚至連婦女兒童都是民防組織的當然成員，十七至三十歲之女子編為「婦女隊」；懷孕五個月以上及嬰兒未滿二歲者則編入婦女隊之「預備班」；十二至十五歲之男子以及十至十六歲之女子則編入「兒童隊」；此外，依其他任務所而，尚有「防毒班」、「船舶班」、「消防隊」、「技工」等編組。不但「男女皆兵」、「老少皆兵」，而且服役時間又長，可以說已經到了「全民皆兵」、「全年皆兵」的地步。

（二）保密防諜與反共教育

為進一步落實金門的反共保防政策，金門當局除了利用當地漁民協助蒐集情報之外，自民國四十年後，國防部陸續指派單位，協助執行此一工作，如閩南工作處、調查處、特檢組、港檢、聯檢及三〇四反情報組等單位，防止機密外洩，確保防區安全。為了落實反共政策，金門軍政當局甚至禁止金門漁民在海上與大陸漁船有任何接觸，在反共仇共的意識型態之下，在戰地金門厲行保密防諜的工作當然有其正當性與必然性，然而，此種無所不在的反共教育，卻也使金門全島籠罩在一片肅殺的白色恐怖之中，地區民眾動輒得咎，被羅織入罪的冤案時有所聞。

除了保密防諜措施外，積極進行各種形式的反共教育，也是金門軍政當局灌輸金門人反共仇共意識的重要組成。此種反共教育之灌輸主要透過機關學校二種管道來進行。在人人都可戰鬥的反共教育下，為了灌輸金門民眾正確地意識型態，在戰地政務期間，金門各村落、機關學校的圍牆上，處處可見「反攻大陸、解救同胞」、「共匪必敗、暴政必亡」、「有金馬才有台澎、有台澎就有大陸」的政治標語；此外，自民國六十五年開始，金門地區各機關、團體、學校及自衛隊員，均需參加每週四的「莒光日」教育活動；而各級學校與鄉鎮公所更是時常舉辦諸如保密防諜「演講比賽」、「作文比賽」、「書法比賽」、「壁報製作」等等競賽，並且規定一旦拾獲中共宣傳單者，一律迅速交至有關單位處理，以加強學生的反共意識。

金門軍政當局為了完成三民主義模範縣的政策，總是懷著教育金門人民的心態，並時常下達許多政令強制要人民執行。例如為了培養所謂現代化的

國民，家家戶戶都掛有「國民生活須知」；爲了標榜「金門海上公園」的整齊清潔，「政委會」於民國七十三年九月頒布「金門地區推行全民勞動服務實施要點」，凡年滿十六歲至五十歲之金門民眾、各級公務員工、各級學校在學生、甚至是地方民意代表一律強迫參加在每週六下午實施「單位清潔日」；此外，更於每月第四週的星期六下午，強迫實施所謂的「全民勞動清潔日」，每到清潔日當天，各機關學校所屬的員工、教師與學生，一律回戶籍所在地報到，並由教師帶領學生進行清潔工作。遍佈全島的「反空降樁」，也是戰地政務實驗的產物，這是軍方爲了「反空降」而設置的，據估計總數應達二萬支左右，對於地域狹小又多丘陵的大小金門而言，空曠的平野是實施空降的最佳地點，因此金門軍政當局的反空降樁絕大多數均設置在居民的耕地上，一眼望去，往往可見平整的農地上矗立者突兀的水泥樁，不但有礙觀瞻，更嚴重影響農民權益。

（三）出入境管制

在「軍事爲先、安全第一」的藉口下，金門軍政當局更對金門居民下達了幾乎無所不包的全面性管制。例如，爲了防止燈光外洩，早期金門各家戶均被要求製作紅黑兩面的燈罩，以防止「燈光外洩」、暴露目標；爲了「軍事安全」，強行限制人民自由，夜晚及進行宵禁甚至得背口令；全島幾無路燈之設置，入夜以後全島一片死寂；爲了戰備考量，自民國六十四年起，全島需有八個月份之庫存米糧，金門居民只能食用危害健康的「戰備米」，這些戰備米從生產、貯存到食用的年限往往超過三年，早已超過食用米的安全期限，金馬民眾高倍率的癌症死亡率，就被懷疑是長期食用含有「黃麴毒素」的戰備米所導致的結果；爲了防止金門人被對岸中共廣播所污染，除了申請通過的漁民團體，居民不得擁有收音機；此外，連錄影機、重型機車、籃球都在管制範圍內，甚至連金門人的精神象徵太武山都在管制之列，唯有每個月第二與第四個星期日，或農曆初一、十五上海印寺拜拜才開放一般民眾上山。

更令所有金門人感到不便的就是往來台金之間的「出入境人口管理」。金門戰地政務委員會根據行政院所訂之「戡亂時期台灣與金馬地區往返申請辦理辦法規定」，授權警察局限制金門民眾出入台灣之自由，金門民眾來往台金兩地除了必須事先申請之外，凡出境逾六個月以上者，還必須將戶籍遷出。金門軍政當局管制人民遷徙自由的原因表面上雖是爲了防止逃避兵役云云，然而實際上不外是希望藉由出入境的管制以達到全面性掌控的目的。

四、戰地政務解除後的金門社會發展

爲了順應新情勢的發展，國民黨宣佈將自民國七十六年七月十五日零時起正式解除戒嚴令，但是，就在台灣地區宣佈解嚴，並且開放黨禁、報禁之後，同屬中華民國有效統治地區的金門，並未跟隨台灣的腳步解嚴，實施已經超過三十餘年的戰地政務實驗與軍管政策仍然照常緊緊地控制著金門。台灣雖然已經解嚴，但是台灣強加於金門的戰地屬性仍然不改。國民黨政府對金門的態度可以清楚從當時的行政院長郝柏村答覆立委質詢時得到解答，郝柏村在答詢時表示，某一國局部地區實施戒嚴絕不算是「一國兩制」，而且在動員戡亂時期終止後，金馬地區仍然是戰地，仍然在敵人火砲射程內，金馬仍爲戰地的事實絲毫未曾改變。曾在八二三炮戰時擔任烈嶼師師長的郝院長的答覆，可以看作是執政當局對金馬解嚴問題的標準解答，也就是，爲了台澎金馬的安全，金馬不宜解除戒嚴。

在郝柏村的答詢之後，國防部緊接著在同年的四月三十日對外宣佈，由於中共迄未放棄武力犯台，外島的基本情勢亦未改變，因此，爲避免外島在政府終止動員戡亂時期之後，影響金馬防區戰備安全，金馬地區最高軍事指揮官爲因應防區非常變故，確保台澎基地安全，特依據「戒嚴法」第三條規定，重新宣告金馬地區自五月一日零時起施行臨時戒嚴，並將此臨時戒嚴送立法院追認。由於此一臨時戒嚴令引起了金馬地區民意的強烈反彈，總統府發言人邱進益於總統府例行記者會中表示，由於中共並未放棄對台使用武力，金馬地區仍受到中共炮火威脅與機帆船騷擾，因此在結束動員戡亂時期之後仍應對金馬作若干安排與限制。臨時戒嚴僅限於金馬地區與東沙島、南沙島，而且「戒嚴法」第三條規定防區最高司令官可依法宣告臨時戒嚴。

直到民國八十一年十一月七日，金馬地區才正式終止了長達三十六年的戰地政務實驗，而民國八十年五月起的臨時戒嚴令也同時解除，金門終於結束軍管體制，回歸地方自治的常態。亦即在國家法律的許可範圍內，本諸地方自治的真義，金門人自此終可憑自由意志，選舉縣長以降的各級公職人員以及民意代表，使軍派縣長與「諮詢代表」成爲歷史名詞，並且可以由下而上的積極參與地方公共事務，不再是單向由上而下的命令指揮。

執政當局雖然較台灣遲了五年多的時間才宣佈解除金馬戒嚴，但是在解嚴之時，隨即又宣佈「金馬安撫條例」同日在金馬施行。所謂「金馬安撫條例」是「金門馬祖東沙南沙地區安全及輔導條例」的簡稱，其重要規定如下：明定金馬東沙南沙為軍事基地，人民出入該地區應依規定辦理手續；為維護該地區海域、空域及重要軍事設施之安全，作戰工事觀測、射界不受妨礙，及避免人民遭具危險性軍事設施損害，得由最高司令官呈報國防部會同內政部劃為管制區；為避免變更地形、地貌或建築，影響軍事設施安全與作戰效能，得實施限建、禁建。

由於「安撫條例」的部份內容影響金馬居民權益甚鉅，因而在金馬當地引起極大的爭議，後來雖然曾經對相關條款作過修正，但是金馬地區民意要求廢止該條例的聲浪仍大，幾經抗爭，終於在民國八十三年四月二十八日於立法院三讀通過「金馬安撫條修正案」，重要修正條文包括，廢除對金馬出入境的管制，戰地政務期間非有償徵收被登記為公有的土地，可在三年內申請歸還或取得所有權，以及金馬綜合所得稅延後三年課征等。因此金門當地輿論普遍認為民國八十三年四月二十八日當天才真正算是金門的解嚴日。總計金門自古寧頭戰役淪為戰地以來，至「金馬安撫條例修正案」通過為止，長達四十五年。

五、戰地政務解除後的金門社會變遷

（一）開放觀光的影响

金門解嚴以後，於民國八十三年二月七日正式開放觀光，對於金門人來說無疑具有極其特殊的意義。開放觀光，象徵著因為軍管而封閉四十餘年的戰地金門，終於告別軍事屬性，迎接新時代。由於長期的炮火洗禮與鮮明的戰地影像，使得金門形塑了與台灣本島截然不同的觀光情境，因此在開放初期，雖然費用高達一萬二千餘元，仍然吸引了為數眾多的觀光客；然而，值得注意的是，金門地區的觀光發展似乎已經遭遇瓶頸。金門地區觀光旅客的成長，八十二年至八十四年間成長快速，二年間即從二十四萬餘人次成長至四十六萬餘人次，惟至八十五年起成長趨緩，雖曾達到五十三萬餘人次的高峰，但旋即發展遲緩，至民國八十七年更急速下滑至四十二萬五千餘人次，呈現百分之二十的負成長。

值得注意的是，金門在開放觀光之後，也加速了土地納入資本主義經濟

市場的脚步，商品化之後的土地資本，對金門的經濟有極深遠的影響。尤其表現在「人—地關係」的衝突，開放觀光之後，金門人對土地空間價值的觀念遠異於於以往，並直接導致地利的飛漲，使得土地登記問題成爲居民之間主要的紛爭來源；此外，強勢的台灣資本主義文化與流行文化，更是因此席捲金門全島，幾乎所有台灣見得到的娛樂消費型態，都在金門以具體而微的型態出現，世俗化的結果直接導致了金門本土文化的認同危機。準此，觀光業雖然在解嚴之後取代軍事屬性，甚至幾乎成爲現階段金門的代名詞，觀光事業將是觀察金門未來發展的重要面向，永續經營的觀光事業更是金門縣政府的重點施政項目，對於此一攸關金門定位屬性轉型成敗的觀光事業，或許仍然有待金門各界的檢討思考。

（二）金馬撤軍論的爭議

早在第一次台海危機期間，英美各界就曾經提出有關金馬外島撤軍或非軍事化的構想，此後，這種要求台灣以放棄金馬換取台海和平的主張幾無間斷，到了民國四十七年八二三炮戰期間尤其熾熱，惟此一構想在台灣與北京的共同反對之下始終沒有實現。台海危機結束之後，兩岸在金門形成一種象徵性的對峙狀態，直到民國八十三年民進黨主席施明德再度於立法院提出金馬撤軍論，以及使金馬成爲非軍事區的主張，從而引發台灣朝野輿論對此一主張的爭辯討論，使得「金馬撤軍」成爲各界矚目的焦點。

有學者指出：由於現代戰爭已難分前、後方，台海防衛作戰尤然，故金馬雖爲台海防衛作戰之戰鬥前哨，並不意味著中國人民解放軍一旦攻台必須先攻金馬外島再逐次攻取台澎，因此，金馬外島也不必然會成爲台海防衛作戰的第一線。不過，由於金馬與大陸近在咫尺，一旦台海發生戰爭，顯然金馬當地空優、海優必爲中共掌握，故在欠缺諸如八二三炮戰美軍護航運補的狀況下，金馬必難獲得本島的支援，而當地守軍居民將有被圍困或充作中共政治勒索我國政治利益工具之虞。準此以觀，金馬外島加派重兵，並無益於台海整體防衛作戰。亦有學者以爲：假設金門、馬祖被中國佔領的話，對台灣的壓力仍不大。基本上金馬是在台灣海峽的另一邊，即使他們被攻取了，中國人民解放軍還是要跨過一百四十哩的海峽才能抵達，比較憂慮的是，中國以金馬被俘虜的戰犯作爲籌碼，逼迫台灣談判。

就地緣戰略言，金馬與台灣乃一不可分割之生命共同體，金馬撤軍無異是放棄金馬，將使台灣孤立，危及生存安全與發展。金馬外島正扼控大陸東

南沿海迄廈門間長達二二〇浬之航道與出海口，不利中共東出太平洋經略海洋之戰略構想，故金馬部署兵力可防制中共向海洋投射兵力，阻礙中共新戰略目標之達成。台澎防衛作戰主要之弱點在「缺乏戰略縱深」、「預警時間有限」，金馬外島是台灣的前哨屏障，能據守就使我防禦縱深向前延伸一百多浬。

相較台灣的觀點，對於「金馬撤軍」絕大多數金門人採取的是反對與批評的立場，因為在金門，金馬撤軍至少牽涉了政治、軍事、情感等層面的問題，在政治層面上，金馬撤軍無可避免的使得多數金門人以為台灣將要放棄金馬外島；在軍事層面上，許多金門人也對撤軍之後的安全感到疑懼；在情感層面上，金馬撤軍便使多數金門人覺得，「在替台灣當了數十年門神之後，竟然淪落到被台灣出賣的地步，所謂的『台澎金馬生命共同體』根本是敷衍金馬外島的說辭」，嚴重傷害了金門人的情感。除此之外，分析金門人反對撤軍的主要原因除了來自於以上的因素外，更為重要的恐怕是經濟上的原因。軍管時期金門經濟長期倚賴軍人消費的結果，形成了一種極為特殊經濟型態與特殊的軍民關係，在金門，對此種特殊的「軍—民經濟型態」最為傳神的說法莫過於，「從前是二個阿兵哥養一個金門人，現在是一個阿兵哥要負責三個金門人的生計」，而開放觀光以後，「十個觀光客也抵不上一個軍人」。因此，金門人雖然對長期的軍管所造成的不便極感不滿，但是，一度將近十萬駐軍的龐大消費卻又使得軍人成為維繫金門人生活的衣食父母，也正於由於此種特殊的情愫，使得不少金門人對於近年來駐軍大量減少的事實迭有怨言。換言之，反對撤軍絕非因為金門人懷念戰爭歲月的軍管，而是駐軍數量的多寡確實直接影響到大部分金門人的生計。準此，與其說金門民眾的憂慮是因為外島撤軍，毋寧說是來自於對自身前途的不確定感，換句話說，如果有一套前瞻可行而又為金門人民接受的方案，減少駐軍其實是個可以討論的議題。

第二節 解除戰地政務後金門地區相關經建計畫回顧

金門在台灣發展經驗中，形成地緣政治矛盾對峙的重要前線角色，但是因為實施戰地政務，一直是台灣發展經驗—資本主義化與多元化、富裕化的「缺席者」，直到實施經濟綜建方案以後，一連串引發的種種轉型變遷，離島的封閉社會空間逐漸開放，加上戰地解嚴開放，隨之而來的政治、經濟、社會、文化之結構劇變，頗多值得觀察之處，亦饒富社會意義。

金門自民國八十一年十一月七日解除戰地政務以來，每年湧入大量的國內、外觀光客，對各項建設的需求極為殷切。行政院於同年九月核定實施「金門地區綜合建設方案」，廣泛諮詢各界意見。該方案於八十四年六月三十日結案，地區為延續各項建設成果，並加速金門地區各項建設，由經建會中美基金補助金門縣政府研擬「金門生活圈綜合發展計畫」。據此，金門縣政府繼續委託國立中興大學都市計劃研究所研擬「金門縣綜合發展計畫」，前後規劃時間歷時一年，並於八十五年六月完成規劃。金門縣政府基於九〇年代第一期「金門地區綜合建設方案」實施成效良好，為延續各項建設成果，自八十五年一月至八十五年六月間，除了委託中興大學進行計劃研擬外，前後也舉行六次座談會，廣泛諮詢各界意見，並於八十五年四月十五日，假台北市舉行「金門生活圈綜合發展研討會」，最後擬定「金門縣綜合發展計畫」。

「金門縣綜合發展計畫」為一長期性、綜合性之發展計畫，並在長期發展目標的指導下，研擬短、中程建設計畫，以六年為實施期程，總經費一五六億元。「金門地區綜合建設方案」於八十八年七月由行政院經建會核定。而「離島建設條例」於八十九年三月二十一日由立法院制定，其立法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。以上二項方案計劃與條例之推動，關係金門離島地區建設之成敗與振興情形甚鉅。本節擬針對九〇年代以來金門地區綜合建設方案內容與最近頒佈「離島建設條例」之相關內容，加以評析如下：

(一) 金門地區觀光資源調查與整體發展計畫(交通部觀光局，七十九年六月)

金門地區觀光資源調查與整體發展計畫之研提，主要為配合政府開放金門地區觀光之政策及部份開放參訪等措施，力求適當有效開發金門地區各項觀光資源，振興經濟，增加就業機會，以提高金門地區居民所得，改善其生活水準及維持地方特色。計畫中指出金門具有之觀光價值，主要在於金門島歷經中外知名戰爭浩劫，再經多年來軍事工程建設與設施，是世界上極佳之戰爭遺跡，故未來金門極具成為觀光地區之潛力，屆時引入觀光資源及人口，將對金門產生相當大變革。規劃目標與發展的建議為，在不影響軍事安全原則下，發展戰地的特色、保存地方特質，塑造不同於其他地區之觀光遊憩風格、藉由引入公私部門觀光投資以提高地方生活品質、寓教育於觀光娛樂中、並滿足所有客層的觀光需求。規劃原則是引入旅遊事業，刺激地方經濟發展，加強地方自然及人文特色的保育，發揮金門戰地的特殊條件，使觀光遊憩成為學習特殊經驗的累積。

(二) 金門地區綜合建設方案(行政院經建會，七十九年)

行政院經建會鑒於開放金門地區觀光之政策，針對所需之建設邀集有關單位擬妥金門地區綜合建設方案，於七十九年八月二十九日核定所需經費，由各部會依年度預算程序審議編列，計分農業建設、電力與工礦業、觀光事業、運輸通信、社會建設等五大計畫、一五六分項，總計畫投資預計新台幣約七十一億元，中央補助約五十八億，地方自籌約十三億。計畫發展策略為「以農業支持觀光事業，以觀光事業帶動整體建設」，近程分四年完成，以達到縮小台、金國民所得差距，繁榮地區增進全民福祉。

(三) 台灣地區觀光遊憩系統開發計畫(交通部觀光局，八十一年六月)

台灣地區觀光遊憩系統開發計畫擬將「綠島、蘭嶼系統」、「澎湖系統」、及「金門系統」藉由海、空運將離島各系統與台灣本島及其他遊憩系統相串聯，發展成以海岸地形景觀、人文聚落、遊艇碼頭及海域活動為特色之離島遊憩系統。其開發策略由國防部及觀光局共同主導推動，本計劃就金門地區觀光遊憩系統提出下列開發策略與對策：

1. 面積保育，小規模開發。
2. 除金馬系統由國防部與觀光局共同主動推動，其餘皆由觀光局主導。
3. 觀光局：在既有聚落(地區觀光市鎮)增建住宿設施，並建立完善氣象資訊與解說系統。
4. 內政部、文建會、省民政廳：特殊人文旅遊之規劃設計，並研究遊憩發展對當地文化之社會衝擊，擬定因應策略。
5. 國防部：開放金馬觀光旅遊；研究軍事產業提供遊憩活動之可行性。
6. 產業單位：針對各系統產業資源特色發展產業旅遊。
7. 系統發展主題：產業觀光、民俗祭典、地質景觀、聚落。
8. 以地區性觀光市鎮為中心，串連地區性渡假基地與旅遊服務據點。

(四) 金門國家公園計畫(內政部營建署，八十四年)

金門國家公園之劃定原則包括：重點保存傳統聚落之建築景觀及古蹟遺址、適度保存自然生態復育區、區分國家公園與鄰近都市計畫區之發展原則，劃定古寧頭、太武山、古崗、馬山、烈嶼五大區域。五個區域，面積總計約3,780公頃，全部總面積約佔大、小金門面積之25.4%；金門國家公園係以維

護人文史蹟為主體，範圍內多為擁有重要戰役紀念、人文資產及自然景觀之區域，且為較低密度之非都市發展區。其計畫目標如下三個方向：

1. 保育目標：保護區內戰役紀念史蹟及自然與文化資源，並予以適當經營管理，使資源得以永續經營利用與保存。
2. 研究目標：提供研究歷史、文化、重要戰史、自然及生態之場所與機會。
3. 育樂目標：提供史蹟文化旅遊及自然旅遊之機會，並加強環境教育，以培養國民歷史情懷，陶冶國民身心健康，維護環境品質及繁榮地方經濟。

(五) 金門特定區計畫(金門縣政府，八十四年)

金門特定區計畫為因應金門地區戰地政務終止，納入中央一般行政體系後，全面實施都市計畫，與落實「福建省金門地區綜合建設方案」而訂定。計畫目標在於促進土地及天然資源之保育利用、人口產業活動合理分布、增進公共福利、並合理規劃土地、改善金門地區居之生活環境，導引地區整體健全發展，而於八十四年訂定本計劃，並於八十五年全島統合實施。計劃內容主要是針對金門地區實施特定計劃後之土地使用分區計畫、公共設施計畫、交通計畫等，其中金門之觀光遊憩系統可分為國家公園系統及地方性遊憩系統。金門國家公園由內政部另行劃定之，地方性遊憩系統主要是為金門縣政府因應未來金門地區觀光發展，並配合金門國家公園之設立而計畫。金門特定區之計畫範圍內，在未來開發上，應配合特定區計劃之指導，以不違反特定區計劃之原則進行開發，遵守其土地使用分區管制相關規定。

(六) 金門生活圈綜合發展計畫(金門縣政府，八十五年十月)

金門自解除戰地政務以來，每年湧入大量的國內、外觀光客，對各項建設的需求非常殷切，基此行政院於八十一年九月核定實施「金門地區綜合建設方案」，執行成效顯著，又鑒於「金門地區綜合建設方案」已於八十四年六月三十日結案，為延續各項建設成果，並加速金門建設，經建會中美基金輔助金門縣政府辦理「金門生活圈綜合發展計畫」。金門生活圈綜合發展計畫係國內第一個集合生活圈理念及綜合發展規劃之縣級計畫。在總體及長期發展目標定位上，將金門總體發展定位為「適合居住的全國或兩岸歷史、文化、觀光的特區與生活圈」。發展計畫目標敘述如右：健全國家整體空間發展；協

調金門特定區計畫、國家公園發展計畫及軍事管制區三者，以引導金門做更有秩序的發展；落實金門生活區計畫構想；整合金門豐富自然及文化資源，使成爲一兼具生活、文化及觀光的地區；協調金門縣各部門實質與非實質建設之整體發展；規劃完備的公共設施，提高居民生活水準；建立完善的交通運輸系統，以因應未來全面開放的需求。

(七) 金門縣綜合發展計畫(金門縣政府，八十六年)

本計畫屬於國土綜合發展計畫法草案中指定之「縣(市)綜合發展計畫」層級，著重於近中程建設之研擬，在土地使用分區上仍以「金門特定區計畫」爲準，以六年爲其計畫時程，內容涵蓋水電資源、醫療保健、公共設施、交通運輸、觀光遊憩、土地使用、都市防災、人口產業、環境生態、行政發展及財政發展等十一大類計畫，總經費約爲一百五十六億。近年來擬議中至大型開發建設計畫包括水頭商港興建計畫、近岸海域遊憩區計畫(十六處)、跨海大橋計畫及海洋世界開發案等。總體目標共有十項，分別爲建立不虞匱乏的水電系統、建立自給自足的醫療衛生網路、健全金門生活圈公共服務體系、建立便捷有效之交通運輸系統、塑造獨一無二的觀光遊憩系統、合理有效之土地利用與配置、促進產業升級，提昇所得水準、環境生態之永續發展、強化地方行政組織機能、健全整體財政結構等。於觀光遊憩計畫中，目標在於建立結合戰地特色、文化藝術、觀光休閒之海上公園。構想爲突破現有觀光發展限制條件，逐步放寬軍方管制；凸顯戰地風光，逐漸開放與規劃無礙國防安全之軍事據點；自然資源與人文資源妥善規劃與維護，建立保育資源之觀念；發展金門深度旅遊，以古蹟及自然生態爲號召。實施方案爲設立旅遊資訊中心計畫、商業街整體發展計畫、莒光湖觀光發展計畫、太湖地區觀光發展計畫、古寧頭地區觀光發展計畫、太武山地區觀光發展計畫。

(八) 金門觀光振興計畫(觀光局，八十八年)

金門觀光振興計畫在未來五年(八十九至九十三年)中央與地方合計投資金額爲八億二千八百萬元推動有關觀光設施之硬體建設及推廣觀光之軟體計畫。其投資內容計畫分爲下列三個整體方向：觀光發展整體規劃；觀光資源開發計畫；金門觀光推廣行銷計畫。「金門縣觀光振興計畫」，在計畫中說明了金門觀光發展現況以及觀光問題，對於金門觀光振興計畫的總目標在建立一座「結合戰地特色、文化藝術、兼具觀光與休閒功能的海上公園」，縣府並針對「突破現有觀光發展困境及限制」、「凸顯戰地特色旅遊體驗的魅力」、「自

然資源與人文資源妥善規劃、維護與利用」、「觀光遊憩永續發展」、「發展深度旅遊及休閒功能設施」等五個次要目標的追求，擬定相關計畫，計畫項目有三十四大項，包括建議行政院提撥五億元的紓困貸款，改善機場助導航設施、遷建西洪機場、排雷、協助擬定特定主題旅遊、適度開放軍事管制據點及海域、行政院應成立跨部會的「金門觀光推動小組」專責機構，專案補助推動金門「一村一特色」觀光資源營造計畫、補助及輔導成立「金門特產及工藝品研究發展中心」、開拓商機、請觀光局補助在金門機場設立「旅客服務中心」、請觀光局專案補助金門觀光旅遊促進組織成立觀光發展基金會、補助建立金門觀光資訊系統，提供深度旅遊資訊、請交通部補助改善交通設施加速規劃道路系統等等。

(九) 台灣地區離島觀光系統發展規劃研究(觀光局，八十八年六月)

鑒於離島建設條例的通過，對未來離島建設發展將有極大之影響，而離島重要發展關鍵—觀光而言，更須具永續發展策略之指導性計畫，因此，交通部觀光局依循行政院核定之「台灣地區觀光遊憩戲通開發計畫」，進行「台灣地區離島觀光系統發展規劃研究」，以確定離島觀光發展目標及定位、訂定離島永續發展之策略及規劃原則，作為離島觀光之指導性計畫，計畫範圍包含金門、馬祖、澎湖、綠島、蘭嶼、小琉球、龜山島、基隆嶼及東沙島九處。本計畫將金門未來發展觀光定位為「閩南人文地景及戰役史蹟觀光島」，突顯金門位於廈門港灣口自然村及地質、候鳥等特色，並活化戰役史蹟遊憩體驗，推動以多樣化觀光據點串聯的觀光形態，並逐漸導引大眾旅遊轉行為主題性旅遊產品。

(十) 金門地區綜合建設方案(金門縣政府，八十八年七月)

「金門地區綜合建設方案」由行政院經濟建設委員會邀請相關中央部會研擬，計畫因金門觀光發展瓶頸、地區產業發展、地方生活水準等課題而起，作為推動金門地方建設及編列年度預算之依據。建設方案於民國八十八年七月由行政院審議通過，由行政院分由各相關機關辦理，實施年期自八十九年至九十三年度止，短程以八十八年下半年及八十九年為期，以發展觀光、改善醫療設施為主；中程則為九十年至九十三，以辦各項大型公共建設為主。計畫總經費估計為一百九十點八九億元，除有關金門國家公園相關建設、水利建設、能源開發及空運建設等計畫，分別由中央主管機關負責執行外，其餘各項建設均由中央各主管機關補助金門縣政府經費，由金門縣政府負責

執行。有關觀光部門的策略為加強觀光整體規劃、建設觀光據點、改善機場設施、改進機票訂購作業、輔導業者取締非法、培訓專業人才、加強行銷宣傳與加強金門國家公園有關觀光遊憩建設等。為達成推展觀光事業、改善醫療設施、充實基礎建設、提昇生活品質等目標，觀光部門之發展策略為：建設觀光據點、輔導業者、培訓人才並加強行銷宣導。

(十一) 金門縣離島綜合建設實施方案（金門縣政府，九十年）

內政部營建署為符合「離島建設條例」第五條規定暨相關法源，於九十年四月十一日函送金門縣政府，核定補助本縣新台幣六百五十萬元整，進行是項修訂「離島綜合建設實施方案」務實性計畫，讓未來離島綜合建設方案預算執行依法有據。陳水在縣長於九十年五月十一日主持該項規劃籌備會，強調這項委託規劃絕不能偏離「金門縣綜合發展計畫」範圍，不能和第二期金門綜合發展建設方案有所悖離，也就是第二期綜合發展建設方案原核定一百九十五億六千二百多萬元絕不能縮水受影響，並應以此兩個計畫為基礎，再納進鄉鎮等發展計畫新增需求項目，以符合金門整體利益的需要，並送內政部爭取經費支持。希望透過該計畫的推動，地區國民所得能提昇到台省同期國民所得的百分之八十，地區年度經濟成長率能保持在百分之六成長的設計。上述規劃案之目的，除希望地區綜建方案之推動，能銜接第二期綜建方案項目外，亦期望能符合離島建設條例之立法精神與目的，地區主政者應慎重其事，善用本規劃案之補助經費，全面檢討修訂「金門縣綜合建設計畫」之執行進度，並研擬可具體落實之離島相關重大建設方案。

從建設方案內容發現，政府對金門地區的建設，著重在基本設施如：運輸通信、觀光設施、社會建設、水電設施等等層面的改善，期待奠定整體經濟發展的基礎。近年來，政府固定投資大幅增加，希望帶動經濟加速成長，促使該地區國民生產毛額能逐漸趕上台灣地區。但因金門地區經濟規模小，生產力成長遲緩，國民所得水準偏低，即使政府大力推動各項公共投資，在短期內亦難達成目標，故須依賴較長期而且是持續性的基礎建設。

金門地區真正落實民生化、基礎性建設是最近十年來的事，也是自戰地政務終止後軍民分治，邁向地方自治的新里程、跨越新世紀的轉捩點。此期間第一階段「四年綜合建設計畫」、第二階段「六年經濟建設計畫」後來調整為「金門縣綜合建設計畫」，可說已確立施政總方向。然而，周延的計畫，仍須依賴中央能以宏觀的角度在政策上、經費上及時的支持與協助，並加快基礎的實質投資與建設，才能使金門地區擁有更美好的發展遠景。

第三節 離島建設條例之實施與小三通執行一年來之成效回顧

離島建設條例於民國八十九年三月二十一日經立法院三讀通過，並於同年四月五日公布實施，該條例第十八條規定：在台灣本島與大陸地區全面通航之前，得先試辦金門、馬祖、澎湖地區與大陸地區通航，不受台灣地區與大陸地區人民關係條例等法令限制，其實施辦法，由行政院定之。行政院於五月十八日邀集有關機關協商離島建設條例相關子法訂定事宜，指定由陸委會與交通部適時研訂「試辦金門、馬祖、澎湖地區與大陸地區通航實施辦法」。陸委會根據行政院指示，針對離島建設條例第十八條所規定試辦金門、馬祖、澎湖與大陸地區之通航，以及因通航所必然衍生的人、貨往來及相關商業行為，積極進行評估規劃，期能在離島建設條例之立法目的及整體規範下，加強促進離島之經濟建設與發展。²

八十九年六月十三日立法院第二十三次院會決議：政府應在三個月內完成「小三通」評估，再三個月內完成規劃後，隨即實施優先試辦項目：小額貿易除罪化以及可操之在我部分。在前項架構下，政府應優先試辦離島宗教直航。在評估與規劃同時，政府應盡力推動兩岸協商之恢復。行政部門充分尊重立法院上述決議，積極展開「小三通」之評估規劃作業，由內政部、國防部、財政部、經濟部、交通部、經建會、陸委會、農委會、衛生署、海巡署、以及國安單位等，分別從國防安全、社經秩序、經濟建設、法令適用、大陸政策以及執行面，分兩階段進行影響評估作業，由陸委會加以彙整，並於八十九年九月中旬完成兩岸「小三通」影響評估報告後，函報行政院核轉立法院備查。各機關依據上述評估報告，就各主管部分展開細部規劃及實施準備工作，並由陸委會彙整統合，據以擬定「小三通」推動方案及執行計畫，以及「試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法」，於八十九年十二月中旬陳報行政院，並於九十年元月一日正式實施。

(一) 「小三通」規劃目標與原則

1. 規劃目標：促進離島地區之建設與發展

「小三通」的基本宗旨是照顧離島地區民眾的生活需求，降低當地民

² 鄧振中(2001)，金馬「小三通」執行成效與展望，前瞻未來-金門21世紀地方發展公共論壇。

眾犯罪風險，並且希望藉由開放與大陸地區航運、人員、貨品、金融、郵政等雙向直接往來，擴大離島地區發展的利基，促進經濟繁榮。增進兩岸良性互動，改善兩岸關係；推動「小三通」，可以促進雙方經貿關係的正常發展，增進兩地人民的福祉，同時，我方推動雙向直接往來，展現具體的善意與誠意，必然有助於改善兩岸整體關係，增進良性互動。

2. 規劃原則

- (1) 國家安全為優先考量：「小三通」之規劃與實施，須在確保國家安全的前提下，循序漸進實施。而國家安全之內涵，除國防安全外，亦包括社經秩序、經濟及金融安定等廣義範圍。
- (2) 不悖離「離島建設條例」之立法精神：根據「離島建設條例」第十八條規定進行規劃，必須符合「離島建設條例」之立法宗旨，並非因「三通」政策之限制所作之例外考量。
- (3) 與加入WTO及「三通」政策相互配合：「小三通」與我加入WTO及兩岸「三通」具高度關聯性，因此，「小三通」之規劃，是與加入WTO及「三通」政策作整體考量，相互配合。
- (4) 盡最大可能維持離島地區發展與台灣本島的連結：開放「小三通」必須防範離島地區特別是金門、馬祖經濟依存關係與政治立場向大陸方面傾斜，因此，須盡最大可能維持離島與台灣本島在經濟建設與發展上的連結，以凝聚生命共同體的關係。為鞏固離島民眾之向心力，並考量離島貧乏之資源條件，「小三通」係在政府給予離島建設長期支持（包括建設經費）之原則下，進行配合規劃。
- (5) 金馬與澎湖地區作區隔考量：規劃金門、馬祖與大陸地區之「小三通」，採「邊區貿易」模式；澎湖與大陸地區則採試點「通航」模式。在執行上，先行試辦金門、馬祖與大陸地區「小三通」，視實施成效，再考量澎湖與大陸地區之「通航」。
- (6) 從建立穩定、正常的兩岸關係為出發點，並考量短程及中長程之不同情況，以「整體規劃、階段實施」方式進行：推動「小三通」，須前瞻兩岸關係發展，本於「雙向往來」、「互利互惠」原則，從最大開放限度，作整體規劃，但其實施則需考量國家安全及風險管理，配合客觀條件，分階段實施。

(二) 「小三通」之重要意義

「小三通」是兩岸分隔對立五十年後邁向直接往來的重要一步，這

一步充分展現新政府希望兩岸從此告別對立，開啓穩定和平、共存共榮關係的新契機。雖然「小三通」初期實施項目僅限於「除罪化」及「可操之在我」部分，且因中共方面未能有效配合，致對「小三通」運作有所干擾，但是，這些執行細節問題透過時間與耐心應可逐步解決，並不減損「小三通」實施在兩岸關係進程中的重要意義。

(三) 「小三通」運作漸趨熱絡

政府自九十年元月一日試辦「小三通」，相關航運、人員、貨品等往來已漸次展開，自九十年元月一日試辦「小三通」至同年十二月三十一日止，相關航運、人員、貨品等往來已漸次展開，雙方不定期航班往來進行一八二航次，其中金門至廈門八十二航次，馬祖至福州地區五十四航次，大陸船舶往來金門、馬祖計四十五航次；人員入出境方面，我方人民進入大陸地區計一二、八〇五人次，其中金門地區已逾九千七百人人次，馬祖地區也逾一千九百人人次。至於大陸人民進入金門則有一六二人次，包括「旅居大陸福建地區金門鄉親返鄉探親團」、「泉州高甲戲劇團」赴金門巡迴公演等。另進出口貨運往來亦開始起步，計有多艘砂石船載運砂石分別自漳州、福州至金門、馬祖。這些統計數字顯示，「小三通」經過一段時間的醞釀發展後，已逐漸加溫，預料未來各項往來及交流活動將更趨熱絡。

(四) 執行效益與檢討

1. 「小三通」實施為金馬地區民眾赴大陸旅行探親、訪友及接洽商務等，開闢一條便捷、有安全保障之合法管道，較諸過去金馬民眾赴大陸皆需繞道台灣本島在經第三地轉赴大陸，可大幅節省時間與金錢成本，效益顯著。
2. 惟「小三通」實施迄今仍遭遇若干障礙，如定期航班未正式啓動、貨品進出口之商業機制尚未正常運作、大陸旅客未能正常進入金門、馬祖觀光等。究其原因，可歸諸以下因素：
 - (1) 金門、馬祖幅員較小，在客源及需求有限的情況下，不易經營定期航線或有規模之進出口貿易。
 - (2) 過去金馬地區與大陸之客貨交流多屬非法活動或小規模走私行為，並無合法之商業管道。「小三通」實施後，正常商業機制之建立須有相當時間醞釀發展，因此，初期人貨往來尚難正常化。

- (3) 大陸方面未能配合，中共中央與地方政府或地方與地方之間尚有意見分歧，政策未能整合，以致對我人員入出境證之核發存有不確定性，貨品進出口之法令障礙亦遲遲未能排除（大陸方面目前只容許已經存在的「小額貿易」行爲），大陸人士至金馬旅行亦有嚴格限制，使「小三通」運作受到很多限制。

(五) 金馬地區之民意反應

「小三通」之實施，雖提供金馬與大陸地區往來之便利，並縮短交流之時間及節省金錢成本，但是，「小三通」之規劃推動，係基於平衡台灣地區與大陸地區人民利益，並考量基本設施及治安維護等因素，故現階段對金門、馬祖與大陸人貨往來採取相當的限制，再加上實施「小三通」後，為建立新的交流秩序，各項執法趨嚴，使部分民眾覺得實施「小三通」後，反較過去更受限制。基於這些因素，使得部分原本期待甚高的金馬民眾對「小三通」政策有所誤解。相信這些問題應屬過渡現象在「小三通」運作逐步正常化後，將可望逐漸消除。金馬各界人士對「小三通」實施成效，反映不少問題，並提出很多具體建議，其中較重要者包括放寬「一區一港」限制、放寬縣籍漁船經營條件、規劃「兩岸漁獲交易中心」、取消設籍限制、開放人貨「中轉」，以及適時檢討增加開放符合金馬居民需求之大陸產品進口等，凡此，皆反映當地希望擴大「小三通」開放措施，以促進金馬地區繁榮。

(六) 「小三通」調整方向

針對金馬地區民意反應，陸委會已進行相關檢討作業；行政院金馬「小三通」指導委員會並召開會議，決議在確保安全及人民生活上實際需求與便利之前提下，確立三項政策調整目標，包括：促進金馬「小三通」之有利發展；增強兩岸互動之主動性；及回應金馬地區民意訴求。在具體檢討項目上，初步決定在兼顧安全及有效管理的前提下，有條件放寬「一區一港」之限制，金門水頭港區先完成客運碼頭設施，並規劃興建旅客服務中心，再開放作為客運「通航」航點。在碼頭設施完成前，如基於特殊需要，可由航政主管機關採專案方式辦理，相關配合措施包括通關、檢疫、安檢等，則由料羅港支援。東引中柱港區則配合「馬祖地區港埠整體規劃及未來發展計畫」辦理擴建，再作後續規劃。另金門將配合港埠整體建設規劃興建「聯合作業辦公大樓」。港埠、機場等軟硬體設施，也將從合理化角度進行調整。

第三章 金門縣經貿及產業發展現況分析

金門島形中狹，東西端較寬，東西向約有二十公里；南北向最長處在東，約十五公里；中部最狹處僅三公里，誠如金錠狀。島四面，嶼礁羅列，星羅棋布，如眾星拱月，散布於東經一一八度二十四分，北緯二十四度二十七分之海面中。現轄金門、烈嶼、大擔、二擔等十二座島嶼，總面積一五〇·四五六平方公里。金門北邊隔著圍頭灣與大陸晉江縣、南安縣為鄰；西邊隔著廈門灣，廈門島歷歷在望。金門四周無高山屏障，島中丘陵起伏，地表基岩裸露，海岸曲折蜿蜒，受潮汐的沖積而形成美麗的白沙灘，地層基質均為花崗岩所構成。花崗岩被侵蝕風化後，形成了殘留的花崗岩層、紅土層及黃土砂層，許多不同的岩石礦物，分別散落於島上地表高處、中間地帶或地面較平坦處。因此，金門地表景觀以波狀丘陵、台地為主。金門主峰為太武山，海拔 253 公尺。

金門屬亞熱帶海洋性氣候，為大海中崛起之島嶼，四面無高山屏障，中間則丘陵起伏，故風力較強，全年降雨量多在四月至八月，颱風則發於七、八月，季節風多東北風，風勢以七月至十二月較強。年均溫為攝氏 21.3 度，最高月均溫是八月 28.2 度；最低月均溫是元月 14.1 度；年平均降雨量不足一千公厘；四月至九月是雨季，佔全年降雨量 80%。金門氣候受到大陸東南地區和中國沿岸流的影響，冬季乾冷、春季多霧。夏季雖有西南氣流和颱風帶來較多的雨水，卻因為強烈的蒸發，以及島嶼蓄水能力不佳，而常處於缺水的狀態，此為金門地區旱作較盛行的主因。受到東北方來的中國沿岸流的影響，金門地區海水表層均溫於二月僅有 14 至 16 度，八月則受到來自南海的西南季風漂流影響，均溫升高為 27 度至 28 度。一年之中，不論是水域或陸域的低溫季節，都較臺灣為長。春季多霧，尤以四月為甚，常影響飛機起降，此為推展觀光遊憩活動之限制因素之一。

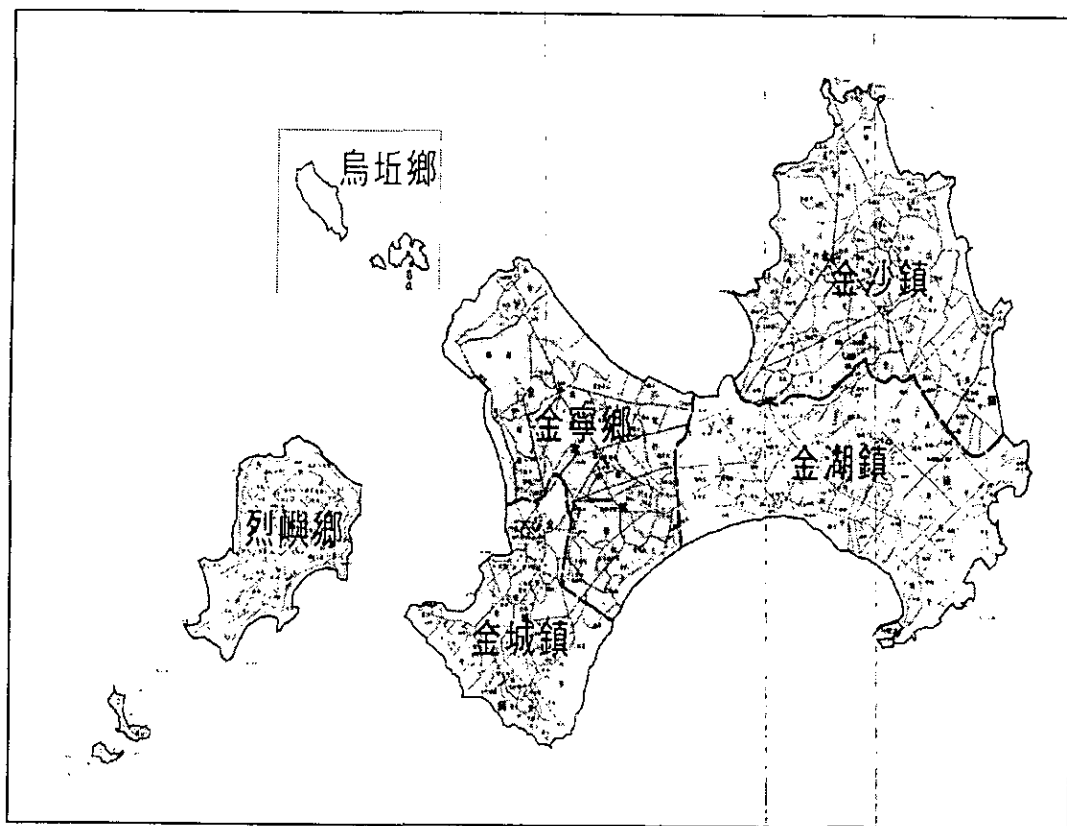


圖 3-1：金門縣全圖

第一節 金門縣產業發展現況分析

一、農業

金門地區土壤多屬砂土及壤質砂土，保水及保肥力均差，有機質含量少，所以農業自然之生產條件並不佳，能夠栽培育成的農作物種有限，以耐旱之作物為大宗。以種植面積、年產量來看，目前以高粱、小麥、甘藷、花生為主要作物，除了小麥之種植面積與產量有逐年增加外，高粱、甘藷、花生之產量皆逐年下降，而大麥與玉米幾近停產。因金門酒廠釀酒所需，目前對高粱與小麥仍提供保價收購政策。目前金門農業所面臨的問題，在於農地持分面積過小、所有權零散、農業人口外流及老化、部分農民耕作意願不高而任農地閒置，加上駐軍人數大量減少，市場需求逐年下滑。金門縣園藝作物如同普通作物，其種植面積與產量自民國七十年始均逐年下降，目前以芋頭、白菜、甘藍、蒜為大宗。

金門大多數的農地主要栽培小麥與高粱，少數的農地則栽培蔬菜與果樹等作物，但目前從大陸透過小額貿易走私到金門的蔬菜、水果數量日益增多，也因此影響到金門本地的農產品生產。目前農作物以高粱、小麥的種植面積與產量最多，為主要作物，由於金門縣政府與金酒公司對於金門的小麥與高粱實行「保價收購」，小麥的保價款每公斤四十一元，高粱的保價款每公斤三十八元，且小麥較高粱易於種植，故農民紛紛轉種小麥，導致小麥的產量在近幾年呈現逐年提升的情況，而高粱產量卻是逐年減少。目前金門酒廠製酒所需的高粱及製酒麴的小麥，金門農民生產的產量還不及酒廠所需，其他不足之處皆由國外進口因應。

二、林業

金門地區造林早期以行道林及海岸防風目的為主，其次以配合戰地政務實施之軍事保防及營區美化為輔。樹種以木麻黃為大宗，其次為溼地松、黑松、相思樹、樟樹、光臘樹等。由於地勢平坦，利於造林工作，目前造林面積以達七千一百四十公頃以上，造林成效卓著。自民國七十年起金門造林目的調整為經濟、保安、美觀之多元效益，以適地適木為原則，選用適宜木種實施林相更新工作，種植經濟林木。提高林木之經濟效益，增加地區林業資

源。因應金門開放觀光後遊憩的需求，金門林務所並規劃有面積約三十八公頃的森林公園，包括林務所行政區及標本植物園及苗圃用地。

三、漁業

金門縣四面環海，可耕種土地面積有限，對漁業之依存程度相當高。尤其在七十年代爲了加速漁業增產，對金門沿岸海域優良的漁場環境無計劃的開發利用。再加上戰地政務解除後大陸漁船越界電魚、炸魚等非法捕撈，嚴重破壞近海漁業生產體系、衰竭資源，漁場日益縮小。目前海域捕撈競爭，捕魚利潤降低，漁業從人口結構逐漸趨向老年化，生產力降低，使沿海漁獲大量減少。自民國八十年後近海漁獲量逐年下降，至八十八年的漁獲一千六百四十三公噸，已不及七十年代的二分之一。金門除近海及遠洋漁獲之外，尚有養殖區的開發，其中包括魚類、貝類、海藻、蝦類等養殖。惟大陸漁民作業對近海培養殖設施亦造成不可彌補的損害。隨著金門開放觀光之後，對於漁產市場之需求雖有部分回升。但目前漁民出海意願偏低，對漁具發展意願亦不高，加上與大陸漁船漁獲直接交易管道便利，因此漁民在無魚可捕的情況下，進行走私，非法經營以維持生計，造成海上走私情形日益嚴重。另外海魚供給充沛的情形下，淡水養殖魚種需求相對減少。

四、牧業

金門目前的畜牧業以牛、豬、羊、雞、鴨爲主要飼養種類，其中以雞爲大宗，但受限於飼料必須仰賴台灣進口，以及肉品受國際價格影響，產量不定，使得畜牧業開始走下坡。其中雞隻之產量已較數年前減少甚多，約爲民國八十年時產量之二分之一。畜牧生產規模小，而生產技術未見改良，各項生產資材均需自台進口，以致生產成本偏高，市場競爭力薄弱。戰地政務解除後，兩岸海上交易頻繁，境外惡性傳染疾病極易循走私管道流入內。民國八十九年金門牛隻感染口蹄疫病毒事件，對牧業所造成的影響甚鉅。爲了防止疫情擴大所撲滅牛隻總數爲近期年食用屠宰數量的兩倍。此一事件亦在在顯示海上交易走私的情形日益猖獗，需要政府需要政府單位重視回歸正常交易方法途徑，進行適當管制及防疫措施。

五、製造業

金門地區受限於自然資源與能源供應短缺，僅能利用現有的地方資源，發展特有的基礎製品產業。目前公營機構以酒廠、陶瓷廠、花崗石廠爲主。

民間機構由於資金有限，加上吸引外資不易，仍以陶瓷藝術品及石材加工品業為主。金門蘊藏有大量的花崗石及瓷土、長石、石英等陶瓷原料。民國五十二年成立金門陶瓷廠，主要產品為藝術陶瓷及酒瓶，以銷售金門酒廠、台灣省公賣局供作酒品用器具，並與故宮博物院訂約合作生產仿古產品，為國內唯一官窯，民國八十三年是生產高峰，製成品件數為七佰伍十六萬餘件，惟自八十四年後逐年下降，至八十八年已降為一佰零六萬餘件。

金門高粱酒長期以來是金門經濟發展的主體，每年為縣政建設挹注十餘億元之收入。目前高粱及大小麥的生產全數由金門酒廠以保價政策收兌，供釀製高粱酒之用。近年來由於地區農民種植高粱逐年減少，復因金門高粱酒產能擴增，每年均需由外國進口部分糯性高粱配合釀製。目前每年總生產量皆穩定成長，民國八十八年為一、一七一萬公升，其中百分之七十運交臺灣省菸酒公賣局在臺配售，另保留百分之三十在金門地區銷售。近來由於市場需求量遞增，於民國八十四年興建金門酒廠第二廠。惟近來配合中央將公營事業逐步民營化政策，金門酒廠於民國八十七年二月十六日改制為公司組織，並逐步釋股以完成民營化目標，此將對地方財政造成極大的影響。按金門縣政府未來所持股份結構，將減少約百分之五十的金酒盈餘歲入，而目前金門酒廠繳交之盈餘收入約佔歲入總決算的百分之四十。

傳統產業中，以食品及飲料製造業、非金屬礦物製品製造業為主，其中飲料製造業為大宗，原因在於金門高粱酒的製造，才有如此高的生產總額；而糖果及烘焙食品製造業會有如此的生產總額，應該在於生產貢糖之故；金門另一個特產為金門菜刀，隨著觀光發展，產量也維持在一定水準。金門高粱酒由於氣候與微生物兩項製酒重要元素加上製酒過程無法分割，故其產業緊緊與金門綁在一起，必須立基於金門的特殊條件才能製造金門高粱特有的風味。而金門貢糖與菜刀，目前消費群主要為到金門觀光旅遊的觀光客，由於兩項皆為金門當地特有產品，其在金門的銷路較其他地區好，故貢糖與菜刀銷路好壞與觀光業的發展有高度相關。

六、工商及服務業

依民國八十五年工商及服務業普查統計結果，金門地區八十五年底工商業場所單位數有 2,968 家，若與八十年底比較，五年來場所單位遽減 763 家。

服務業部門場所家數占 94%，較台閩地區全體服務業部門達 76.66%高出甚多。八十五年底金門地區工商業場所單位按行業別觀察，以批發零售及餐飲業 2,111 家或占 71.13%為最多；社會服務及個人服務業 542 家或占 18.26%居次。

依行業別觀察，以批發零售及餐飲業 3,604 人或占 41.86%最多；社會服務及個人服務業 1,573 人及製造業 1,096 人分居二、三；其餘各業均未及千人，五年來則以金融保險及不動產業、運輸倉儲及通信業分別增加 115.71%及 28.78%最為顯著。服務業部門生產總額比重達 55%，工商業發展以服務業部門為主。八十五年金門地區工商業場所單位生產總額為 137 億元，其中服務業部門為 76 億元，占全地區工商業生產總額之 55.47%；而工業部門生產總額占 44.53%。食品及飲料、非金屬礦物製品製造業為主要產業，顯示金門地區由於對外交通困難，僅能充分利用地方資源發展特有產業：八十五年金門地區工商業場所單位全年生產總額，以製造業 40 億元或占 29.20%居各大行業之冠。如就製造業各中分類行業之生產總額觀察，以食品及飲料製造業 36 億元或占 90%為最多；非金屬礦物製品製造業 3 億元或占 7.5%次之，該二行業產值合占整體製造業之 97.50%，為金門地區主要發展產業。

七、觀光事業

金門為一海島，四面環海，海岸線為沙岸及岩岸交錯，未受汙染，景觀優美。白皙的沙灘，為台灣本島少見，沙灘上的落日餘暉，海鳥歸巢，為旅人的最愛。而海域活動更是受歡迎的休閒遊憩活動，但因尚未開發，目前的活動僅為拾貝殼、觀海、釣魚、散走、戲水等。金門擁有豐富的動植物資源，植物種類多達 1,200 種如紅樹林、原生植羣、行道樹景觀等，動物資源有鬃、水獺、中華白海豚、戴勝鳥等，其中鳥種與台灣地區顯著不同，四季鳥種皆豐富，不論何種季節都適宜賞鳥。因此、島嶼地形、地質及生態之特殊景觀等皆為珍貴資源。代表性之據點有慈湖、雙鯉湖、太湖、浯江溪口、太武山、西園至浦邊海域等。

金門之開發可溯及晉朝，古蹟文物豐富，境內有 21 處國家級古蹟，包括宗祠廟宇、宅第、陵墓、碑碣牌坊等。早年因軍事安全之理由，聚落發展受限，因而保存完整的閩南式民居與聚落。因此，傳統建築之風格、洋樓建築、聚落及古蹟文物等皆為珍貴資源。模範街、山后民俗文化村、水頭聚落、珠山聚落、邱良功母節孝坊、文台寶塔、海印寺、榕園、中正紀念林、明魯王

墓等為最具代表性據點。由於長期處於備戰狀態，金門呈現豐富的戰地景觀，可作為觀光用途的包括戰史館、軍事據點、地下工事、紀念碑、戰爭史蹟、以及現存的各式戰地特色等。翟山坑道、古寧頭戰史館、馬山觀測站、毋忘在莒、八二三戰史館、湖井頭戰史館、瓊林地下坑道等為極具代表性據點。地方特產貢糖、金門高粱酒、砲彈菜刀號稱「金門三寶」，其他特產如陶瓷製品、花崗石材、海蚵及紫菜等海產、一條根及一條龍等藥材等地方特產及生產製作相關經濟活動。

金門自八十一年十一月七日戰地政務解除後，於八十三年五月十三日全面開放入境限制後，八十三年至八十四年期間，觀光相關活動有急速成長的趨勢，如表 3-1 所示，旅遊人口由八十二年的 247,000 人次逐步上升至八十五年的 480,000 人次。但自八十五年後，相關活動間的惡性競爭逐漸暴露急速成長後漸頹的警訊，以迄八十七年上半年，因全球經濟不景氣以及國內、外飛安事件頻傳造成旅客卻步，遊客逐年大量減少，迫使尚未完成整體觀光資源規劃的金門觀光產業，在短短兩年的營運週期，面臨快速成長與蕭條的兩極衝擊，漸露產業發展的危機。依金門地區綜合建設方案中的分析，目前觀光發展的瓶頸如下：

1. 先天環境及氣候的限制。
2. 聯外交通設施不足，轉運不便。
3. 水、電資源有限。
4. 觀光資源與開發計畫未能結合。
5. 觀光業者欠缺永續經營觀念。
6. 公共設施不足，醫療服務水準低。
7. 人力資源不足，缺乏現代化的管理行政與規劃作業人才。
8. 部份土地所有權不確定，導致建設計畫延宕。

目前提供觀光產業之交通運輸狀況及住宿狀況說明如下：

- 1、空運：每日單程合計一千九百三十五人次。
 - (1)台北往返金門：每日單程十二航班，總座位數一千一百八十八人次。
 - (2)台中往返金門：每日單程三航班，總座位一百六十八人次。
 - (3)高雄往返金門：每日單程五航班，總座位數四百三十二人次。
 - (4)台南往返金門：每日單程一航班，總座位數五十六人次。
 - (5)嘉義往返金門：每日單程一航班，總座位數五十六人次。
- 2、海運：合計一千五百零三人次。
 - (1)合富快輪：乘客定額：四百二十人次。
 - (2)金門快輪：乘客定額：四百七十一人次。
 - (3)金航輪：乘客定額：六百一十二人次。

(4)另二百總噸以下客船：太武號、浯江號、海安號、海洋號、金廈一號等合計可搭載五百八十七人。

3. 住宿：旅館業及社團住宿可提供四千一百個床位。

表 3-1 金門旅遊人口統計表

單位：人

月份	82 年	83 年	84 年	85 年	86 年	87 年	88 年	89 年
一月	7,887	12,072	30,473	32,487	29,800	29,913	31,460	17,265
二月	15,871	6,796	32,866	11,160	23,570	32,282	39,652	29,220
三月	23,620	23,342	29,515	24,722	45,242	29,918	29,453	21,389
四月	25,473	31,924	36,738	38,605	47,015	28,324	38,404	25,068
五月	21,861	31,888	35,509	42,597	55,256	32,328	36,619	28,010
六月	20,123	29,662	40,623	46,255	51,550	31,876	34,244	29,049
七月	24,161	37,766	49,738	51,833	71,608	43,318	34,406	39,735
八月	21,519	31,474	42,767	49,898	44,403	47,559	28,652	29,603
九月	17,851	37,938	39,965	42,387	44,875	32,928	24,067	31,230
十月	25,954	41,366	43,087	52,964	45,306	40,771	20,294	31,545
十一月	22,439	33,144	41,574	47,161	38,014	38,180	24,247	29,471
十二月	20,505	35,546	41,934	40,044	35,044	36,692	19,052	32,281
合計	247,26	352,918	464,78	480,11	531,683	425,14	360,550	343,86
成長率		42.73%	31.69%	3.00%	10.74%	-20.03%	-15.19%	-4.63%

資料來源：金門縣政府主計室（2000）

第二節 金門縣產業之區位商數與移轉分攤分析

一、區位商數分析

區位商數可用來衡量某一產業在一地區較具比較利益或相對專業聚集之程度，當生產總值區位商數值大於或等於一時，表示該地區某項產業生產總值占該地區所有產業生產總值之比重相對大於或等於全國某項產業生產總值占全國所有產業生產總值之比重，顯示某項產業在該地區較為專業聚集，換言之，區位商數可視為某項產業在該地區專業聚集程度之負荷量。

本節利用中華民國八十五年台閩地區工商及服務業普查報告資料，針對生產者服務業的生產總值、員工人數計算其區位商數值，以瞭解金門縣產業

之發展與聚集程度，茲分析如下：

如表 3-2 所示，金門縣產業之生產總值區位商數值大於一者計有營造業、批發零售及餐飲業、金融保險及不動產業、社會服務及個人服務業，其餘各業別之生產總值區位商數值均小於一。若以員工就業人數來看，金門縣產業之員工人數區位商數值大於一者計有批發零售及餐飲業、運輸倉儲及通信業、社會服務及個人服務業，其餘各業別之生產總值區位商數值均小於一。綜合來看，金門縣之產業以批發零售及餐飲業、社會服務及個人服務業的發展較具比較利益與相對專業聚集。

表 3-2 金門縣產業之區位商數分析

產業別	生產總值區位商數	員工人數區位商數
製造業	0.68	0.35
營造業	1.60	0.97
批發零售及餐飲業	1.62	1.48
運輸倉儲及通信業	0.66	1.69
金融保險及不動產業	1.28	0.56
工商服務業	0.08	0.14
社會服務及個人服務業	1.20	2.04

資料來源：本研究整理

二、移轉分攤分析

一個地區的產業發展潛力是指，若某種產業在該地區設置時，與其它地區相同產業競爭力相對比較的優勢。產業移轉分攤分析主要在區隔一個地區某一產業的成長原因究竟是屬於全國產業成長潛力因素，抑或屬於該地區該產業獨具的競爭力，其計算公式如下：

某產業之成長潛力 = 某產業在全國之成長率 - 全國總產業成長率

地區某產業之成長潛力 = 某產業在地區之成長率 - 某產業在全國之成長率

當某產業之成長潛力為正值時，代表全國該產業之成長高於全國產業平均成長率，其原因可能是該產業具有國際性競爭力，或是該產業是新興產業等，無論原因為何，均可稱該產業具有發展潛力。當地區某產業之成長潛力為正值時，代表該地區該產業之成長率高於全國該產業的成長率，其可能的原因是該產業是該地區的獨特產業，或是該地區該產業有聚集現象等，無論如何均可稱該產業在該地區具有發展潛力。一個地區選擇重點產業應是該產業同時具有產業成長潛力與地區成長潛力者。

產業移轉分攤分析係藉探討各種產業別在全國與地方之比較優勢，供作產業發展之參考。表 3-3 為該分析之結構，第一象限表示現有產業具有擴張發展的機會；第二象限表示對地方經濟發展具潛在威脅的產業；第三象限表示地方具有引進新廠商或發展關聯產業之機會，但需與地方內在條件相配合；第四象限表示該產業具資源浪費現象，發展機會不佳。

表3-3: 產業移轉分攤分析表

各產業別之地方 分布比率	全 國 產 業 成 長	
	成 長	衰 退
比率遞增	1. 表示現有產業具有絕佳擴張與發展的機會	2. 表示對地方原有產業發展具潛在威脅，極需努力產業現代化與產業不斷創新
比率遞減	3. 表示地方具有引進新廠商或發展關聯產業之機會，但需與地方內在條件相配合	4. 表示該產業具資源浪費，發展機會不佳

資料來源: 吳濟華(1996)

本研究利用此劃分方式，以民國八十及八十五年工商普查資料之生產總值與員工人數加以綜合分析，針對金門縣各產業別分析其所在象限，並視第一象限之產業為最具發展潛力之產業，第三象限次之，第二象限再次之，第四象限之產業為最不具發展機會之產業。

如表3-4所示，由計算結果分析可知金門縣具有絕佳擴張機會而適宜發展之產業包括：運輸倉儲及通信業、金融保險及不動產業，位於第二象限之產業別包括：社會服務及個人服務業，位於第三象限之產業別包括：製造業、營造業、批發零售及餐飲業、工商服務業，此外並無任何產業位於第四象限。

表3-4:金門縣產業移轉分攤分析表

各產業別之地方 分布比率	全 國 產 業 成 長	
	成 長	衰 退
比率遞增	運輸倉儲及通信業 金融保險及不動產業	社會服務及個人服務業
比率遞減	製造業 營造業 批發零售及餐飲業 工商服務業	

資料來源:本研究整理

第三節 金門因應小三通之產業調整策略

一、因應小三通後，對金門地區相關產業之具體衝擊如下：

- (一) 農業部分：對於雜糧及保健植物必須防範保價收購來源，以確保市場價格之穩定，蔬菜栽培產業衝擊甚大，而對於瓜果及觀賞植物衝擊較大，而隨著農產品大量自大陸進口，必須防範疫情及大陸產品傾銷。
- (二) 工商業部分：民生必需品大量自大陸合法進口，影響金門產業結構與市場秩序，而兩地通航後，大量人貨湧入金門，影響民生機能提供及公共設施服務，而觀光休閒產業皆會改變其營業型態，對於人力仲介、經貿、物流、運輸等產業將有發展契機。
- (三) 漁畜業衝擊分析：養殖漁業轉往大陸投資、養殖，再回銷台灣，因其人工成本低廉，造成漁民收入影響，而漁場及漁業資源匱乏將使得漁業生存環境不佳，漁民生計更受考驗。
- (四) 花崗石廠衝擊：大陸進口石材，對花崗石廠影響甚大，已面臨存廢廠之抉擇。產業發展必須考量市場規模，潛在競爭威脅、競爭對手、工

業發展條件、週邊產業及邊際貿易等課題作深入探討分析。

二、金門地區因應小三通產業發展目標：

- (一) 提昇傳統產業競爭力。
- (二) 保護既有特定產業，針對保價收購、牽涉國家安全等產業加以保障。
- (三) 增進未來有成長空間產業的產能及服務層級，如觀光產業、酒類、陶瓷、休閒、農業、漁業及林業等。
- (四) 開發具有經貿潛力的工商業類別，建立具有回銷台灣、大陸之產業生產組織型態及經貿商機。

三、金門地區產業策略之訂定：

- (一) 一級產業：含農、林、漁、牧、礦。
 - 1、農漁牧產品加工製造批發。
 - 2、休閒農業、漁業、牧業之設立推動。
 - 3、兩岸漁業共同合作開發漁業資源及養殖業。
- (二) 二級產業：主要以金門地區具有特色資源作為發展主軸，再配合原具有生產優勢之加工製造等，來提昇二級產業之產值。
 - 1、金門酒廠擴廠運銷大陸。
 - 2、金門陶瓷廠擴廠行銷。
 - 3、加工製造產業之規劃。
 - 4、高科技產業之規劃。
- (三) 三級產業之規劃：
 - 1、觀光業之拓展。
 - 2、港口、空運服務產業之規劃。
 - 3、代理服務業：包括勞力仲介，來台申請等代理服務產業應會回應而生。
 - 4、商業之成長：基於商貿往來造成之旅館、餐飲、交通、育樂等事業皆會因應而生，進而造成商業機能之擴展，如禮品店、便利商店、特產店等。

四、實施小三通後金門地區扮演之角色

兩岸人民往來，從實質開放探親、經商往來交流，不僅讓兩岸接觸更為頻繁密切，外加台商大量移入投資，活絡了不少大陸地區產業經濟，而海上交易更是台灣海峽的奇景，許多大陸民生物資及漁獲交易在海上大量進行，更讓許多漁民以交易物資為主，而非正式捕撈漁獲，在金門地區早已司空見慣，不僅日常生活物資必需品皆已正式交易，藉由漁船來往兩地更是時有所聞。爲了活絡離島地區繁榮成長之契機，經由離島建設條例之頒布實施，根據第十八條之規定，更爲兩地通航提供適當的法源基礎，以及加速政府協助規劃促成小三通之推動實施，然而細究小三通扮演的角色及具備的功能則有下列層面：

- (一) 促成金門地區小額海上交易貿易除罪化，提供金馬地區合法的民生物資進口管道。
- (二) 活化金門離島地區產業機能及經濟契機，尋求發展產業的利基，尤其是觀光業。
- (三) 作爲兩岸階段性協商機制建立的運作模式，開放兩岸經貿協商交流的管道。
- (四) 開發離島資源特色，改善金門地區人民就業及所得、生活水準。
- (五) 強化基礎公共建設及民生設施，調整台灣本島與金門地區發展差異。
- (六) 適當促成金門地區形成兩岸中立、交流及經貿往來的樞紐管道；節省運輸費用及運輸時間。
- (七) 有效協助金門地區產業轉型及輔導第二專長訓練，朝向有競爭力關鍵產業之觀光、經貿關聯性產業及階段性工業區發展。
- (八) 合法檢疫查驗及規範大陸地區貨品包括動植物之進入程序，使其合法化、公開化，減少不當疫情輸入。
- (九) 經由兩岸經貿談判形成階段性商機空間，發展金馬地區成爲大陸、台灣原物料、人力、半成品進入加工製造及對外輸出的經貿及產業商機。
- (十) 作爲試探大陸地方及中央對於兩岸交流往來的評估基礎。

雖然上述理由皆有不同層次的發展契機，然而就小三通試辦至今卻出現不少的問題，其原因分析如下：

- (一) 小三通僅及於單向直航，大陸方面配合意願闌珊：廈門港碼頭船席規劃及進出配套作業不齊全；大陸對於開辦定期金廈航線無法適時允諾；大陸中央高層對於面對小三通辦理的心態，只以地方層級接辦，又未充分授權，必須經由省台辦，直接請示北京國台辦才得以辦理，

然而未獲充分支持與全力協助形成諸多配套作業機制，未能經由兩岸協商，獲得迅速有效處理。形成呈現單向通航之窘境，造成許多乘客無法如期成團，真正來往廈門及福州之間。進入廈門所需之檢疫、通關，台胞證辦理、進出入管制及金融貨幣交換業務，遲遲未能迅速恢復協商，造成配合作業遲緩。大陸高層對於小三通定位及推動不表樂觀，只能被動地表態支持，其真正著眼點力在於大三通及台灣承諾一個中國政策原則，因此雙方交點不多。

- (二) 發展金門地區之商機，必須仰賴人員中轉及觀光等重要利基：包括開放兩岸貨物之進出入加工製造及人員中轉運送等缺乏較為具體的誘因及實質利益。中轉人員可有效節省運輸成本，每趟至少 15000 元，且可減少時間進入福建廣東地區，但是目前政策卻未開放。中轉貨物，包括加工製造，回銷台灣及大陸一直未見突破，因此商業價值及工業產值一直無法提昇，對於金馬地區離島資源開發相對也會受阻。

第四章 金門設立特別行政區民意可行性分析

對金門地區而言，由於人口稀少、資源貧瘠、基礎設施不足及水電供應困難等因素之影響，發展程度遠落後於台灣本島。然而，因為金門位居軍事前哨，除了有國防安全上的考量外，再加上戰地軍事管制的嚴格控管，其經濟建設始終難以開展，因此在戰地政務時期，金門人只能仰賴十幾萬國軍部隊的開銷來謀生。民國八十一年，戰地政務宣佈解除之後，由於國軍兵源大量縮減，金門人也不得不積極拓展觀光事業。但是因客觀條件不佳，諸如水電設施的供應不足，相關軟硬體建設的不完善，醫療資源的貧乏，結果僅能刺激短暫的觀光熱潮。雖然開放觀光後的金門就猶如一匹脫韁的野馬，不但百業振興，許多過去不熱門的行業，例如，旅館、餐飲、旅行社、特種行業等均異常蓬勃發展，甚至就連保險業、建築師、會計師都蒙受其利。雖然金門地區的農漁業仍佔有其重要地位，因為當地以農、漁業為生之民眾甚多。近年來，由於農漁業經營條件惡化，加上近海漁業資源枯竭，造成從業者收益偏低，惡劣的發展環境立即引發他們的危機意識，金門人在面對上述困境之後，兩岸非正式的小額貿易於是迅速展開，進而出現向大陸直接購買農、漁產品，再予轉售牟利等非法行為。昔日反共的跳板，目前早已成為對岸走私及偷渡者的天堂，在面對這些突如其來的變故及挑戰，政府必須提出有效根本的解決方案。

金門居民因與隔岸的大陸人民都有深厚的血緣或關係，即使在過去戒嚴時期，雙方彼此仍都時有聯繫；而現今戰地政務終止後，金門民眾與對岸人民的往來互訪活動更是絡繹不絕。其實金馬與大陸二地的經貿活動有其人文、經濟、歷史、地理等時空背景的先天因素，實在難以阻隔。面對如此的環境，金門的新定位何在？金門地區隸屬福建省，海峽兩岸五十年來的軍事對峙已經不再被台灣民眾與國際情勢所接受，台灣與中國大陸的關係除應著重於雙方的和平交流對話與溝通外，必須特別珍視金門所處的地理位置與關鍵地位。或許有人質疑，金門的「戰略定位」與「經貿定位」孰輕孰重？這已在中華民國八十一年十一月七日「戰地政務終止日」就已有定案了。因為在現今這個時局之下，金門的「戰略定位」已不復存在了，取而代之的是經貿與和平；也就是說必須將以往「反共跳板」、「反共前哨」的角色，轉變成「觀光之島」，「休閒之島」或「海峽兩岸的中繼站」。

金門縣長陳水在曾經提出，將建設金門成爲「經濟特區」是金門前途可大可久最重要的關鍵。資源缺乏的金門，過去爲了保障台海安全的理由，犧牲了經濟發展，建設較台灣落後，國民所得也比台灣低三分之一。金門人五十多年所作之犧牲與貢獻，政府定當有所體恤回饋，是故協助金門轉型，建設金門成爲「經濟特區」，以繁榮地區經濟，是金門民眾共同迫切的期盼。

綜上所述，爲對瞭解民眾對金門未來設立特別行政區的看法與觀感，乃採用問卷調查爲測量工具，並以「金門設立特別行政區可行性之評估」爲名編製調查問卷，問卷內容共分爲三個部分，茲分述如下：

第一節 問卷設計

第一部份共計有二十七題，用以了解民眾對金門未來設立特別行政區的看法與觀感，問卷內容敘述如下：

1. 金門設立特別行政區可吸引外人投資，帶動地方繁榮。
2. 金門設立特別行政區可吸引國際觀光客，增加觀光外匯收入。
3. 金門設立特別行政區之設置會提高金門之行政位階。
4. 金門設立特別行政區可成爲兩岸交流互惠的中介。
5. 金門設立特別行政區可增加當地的就業機會。
6. 金門設立特別行政區可使年輕人留在當地工作，減少人口外流。
7. 金門設立特別行政區是政府開拓財源的方法，可增加稅收。
8. 金門設立特別行政區的稅收可增加社會福利，並回饋當地居民。
9. 金門設立特別行政區可提高金門本地人民之生活水準。
10. 金門設立特別行政區可帶動地區相關產業的發展。
11. 金門特別行政區可增加本地民眾便利就醫之選擇機會。
12. 金門特別行政區可減低本地民眾民生必需品費用之支出。
13. 金門設立特別行政區會淪爲政治議題，造成兩岸關係緊張對立。
14. 金門設立特別行政區會使金門地區經濟過分依賴中國。
15. 金門設立特別行政區的設置會造成地價上漲，並引起地皮炒作。
16. 金門設立特別行政區會使本地貧富差距擴大。
17. 金門設立特別行政區的設立會造成當地居民生活的不便。

18. 金門設立特別行政區會造成當地人口數增加，帶來環境污染問題。
19. 金門設立特別行政區會危害國家安全。
20. 金門設立特別行政區的開發會造成新舊型建築物的不協調。
21. 金門設立特別行政區的開發會給金門帶來生態環保問題。
22. 金門設立特別行政區的開發會破壞原有的風土民情。
23. 金門特別行政區的設置應朝向觀光特區規劃。
24. 金門特別行政區的設置應朝向免稅特區規劃。
25. 金門特別行政區的設置應朝向經貿特區規劃。
26. 金門特別行政區的設置應朝向和平特區規劃。
27. 金門特別行政區的設置應朝向軍事特區規劃。

衡量方式採用李克特五尺度方式計分，1 表示非常同意；5 表示非常不同意。

第二部份共計有十四題，用以了解民眾對過去金門施行戰地政務實驗的看法與觀感，問卷內容敘述如下：

1. 戰地政務的實施，曾保障金門地區的國防安全。
2. 戰地政務的實施，曾促進金門地區的經濟發展。
3. 戰地政務的實施，曾加強金門地區的基礎建設。
4. 戰地政務的實施，曾提高金門地區的生活水平。
5. 戰地政務的實施，曾保存金門地區的傳統文化。
6. 戰地政務的實施，曾增進金門地區民眾的向心力。
7. 戰地政務的實施，曾維持金門地區的純樸民風與社會治安。
8. 戰地政務的實施，限制了金門地區民眾的參政權利。
9. 戰地政務的實施，降低了金門地區民眾的國民所得。
10. 戰地政務的實施，限制了金門地區民眾的遷移自由。
11. 戰地政務的實施，減少了金門地區民眾的就業機會。
12. 戰地政務的實施，干擾了金門地區的地方自治發展。
13. 戰地政務的實施，限制了金門地區的土地發展。
14. 戰地政務的實施，降低了金門地區民眾的生活水平。

衡量方式亦採用李克特五尺度方式計分，1 表示非常同意；5 表示非常不同意。

第三部份為受訪者個人基本資料，問項內容共有八題，包括性別、婚姻狀況、年齡、職業、學歷、平均月所得、居住地以及是否贊成未來金門設立特別行政區等八項。

第二節 抽樣設計

- 一、研究母體：本研究之母體為居住在金門地區且年滿二十歲以上之公民。
- 二、抽樣方法：本研究選擇以立意抽樣法中的配額抽樣法進行抽樣，立意抽樣法雖然為非隨機的抽樣方法，但其結果有助於對問題的瞭解，故適合於初期或探索的研究。本研究以金門地區五鄉鎮（金城鎮、金湖鎮、金沙鎮、金寧鄉、烈嶼鄉）二十歲以上人口之分佈，作為發放樣本之控制變數，即依各鄉鎮人口比例，將抽樣數分配於各鄉鎮後（如下表所示），再依便利抽樣之方式辦理。

表 4-1 各鄉鎮問卷分配表

鄉鎮別	20 歲以上人口數	百分比 (%)	各鄉鎮問卷數
金 城 鎮	13,079	32.94	127
金 湖 鎮	8,552	21.54	83
金 沙 鎮	6,868	17.29	67
金 寧 鄉	7,286	18.35	71
烈 嶼 鄉	3,924	9.88	38
合 計	39,709	100.00	386

資料來源：金門縣選委會公告第三屆縣長選舉之選舉人數。

- 三、問卷調查時間：本研究抽樣時間為民國九十一年元月二十一至三十日，共十天。
- 四、問卷調查樣本大小：在各項成本考量因素下，本研究採取之有效樣本數為三百八十六份。

第三節 基本資料分析

本研究所抽取樣本之基本資料分析如下：

- (一) 性別：如表 4-2 所示，受訪者男性有 206 名，佔 53.4%，女性有 180 名，佔 46.6%，回收樣本中男性多於女性。
- (二) 婚姻狀況：如表 4-2 所示，受訪者為已婚者有 259 名，佔 67.1%，未婚者有 123 名，佔 31.9%，其他為 1%，回收樣本中已婚者多於未婚者。
- (三) 年齡：如表 4-2 所示，受訪者以 20-29 歲最多，共 129 名，佔 33.4%、30-39 歲次之，共 90 名，佔 23.3%，40-49 歲居第三，共 87 名，佔 22.5%、50-59 歲共 57 名，佔 14.8%、60 歲以上共 23 名，佔 6.0%。
- (四) 職業：如表 4-2 所示，受訪者以軍公教人員最多，共 122 名，佔 31.6%，服務業人員次之，共 95 名，佔 24.6%，製造業人員與家庭主婦各 35 名，各佔 9.1%，學生共 33 名，佔 8.5%，農林漁牧礦業共 28 名，佔 7.3%，退休人員共 17 名，佔 4.4%，其他 21 名，佔 5.4%。
- (五) 學歷：如表 4-2 所示，受訪者教育程度以高中（職）最多共 144 名，佔 37.3%、大學（專）次之，共 126 名，佔 32.6%，國中程度第三，共 64 名，佔 16.6%、國小以下共 36 名，佔 9.3%、研究所以上共 16 名，佔 4.1%。
- (六) 平均月所得：如表 4-2 所示，受訪者平均月所得以 30001-50000 元者最多，共 103 名，佔 26.7%、15841-30000 元次之，共 95 名，佔 24.6%，無所得者佔 17.4%，50001-70000 元者佔 13.2%，15840 元以內者佔 7.3%，70001-90000 元者佔 7.0%，90001 元以上者最少，佔 3.9%。

- (七) 居住地：如表 4-2 所示，受訪者以金城鎮最多，共 127 名，佔 32.9%、金湖鎮次之共 83 名，佔 21.5%，金沙鎮第三，共 67 名，佔 17.4%、金寧鄉共 71 名，佔 18.4%，烈嶼鄉 38 名，佔 9.8%。
- (八) 是否贊成未來金門設立特別行政區：非常贊成者共 78 名，佔 20.2%；贊成者共 160 名，佔 41.5%；無意見者共 111 名，佔 28.8%；不贊成者共 32 名，佔 8.3%；非常不贊成者共 5 名，佔 1.3%，回收樣本中以贊成意見者較多，其比例約為六成，不贊成意見者其比例約為一成，無意見者其比例約為三成。

表 4-2 受訪者基本資料

變數	類別	樣本數	百分比 (%)
性別	男	206	53.4
	女	180	46.6
婚姻狀況	已婚	259	67.1
	未婚	123	31.9
	其他	4	1.0
年齡	20~29 歲	129	33.4
	30~39 歲	90	23.3
	40~49 歲	87	22.5
	50~59 歲	57	14.8
	60 歲以上	23	6.0
職業	農林漁牧礦業	28	7.3
	製造業	35	9.1
	服務業	95	24.6
	軍公教人員	122	31.6
	學生	33	8.5
	家庭主婦	35	9.1
	退休人員	17	4.4
	其他	21	5.4
學歷	國小以下	36	9.3
	國中	64	16.6
	高中(職)	144	37.3
	大學(專)	126	32.6
	研究所以上	16	4.1
平均月所得	無	67	17.4
	15,840 元以內	28	7.3
	15,841~30,000 元	95	24.6
	30,001~50,000 元	103	26.7
	50,001~70,000 元	51	13.2
	70,001~90,000 元	27	7.0
	90,001 元以上	15	3.9
居住地區	金城鎮	127	32.9
	金湖鎮	83	21.5
	金沙鎮	67	17.4
	金寧鄉	71	18.4
	烈嶼鄉	38	9.8

資料來源:本研究整理

第四節 金門民眾對未來金門設立特別行政區的態度認知

本節就一般民眾對未來金門設立特別行政區之態度認知進行分析，對每個變數做次數分析求得百分比、平均數與標準差，以了解其看法與觀感。每個變數採用李克特五尺度方式計分，依次由非常同意（賦予一分）到非常不同意（賦予五分），為方便解釋乃以二分法歸類為同意（含非常同意）與不同意（含非常不同意），平均數大於三時，表示受訪者愈不同意該問項；反之，平均數愈小表示受訪者愈同意該問項。

就個別問項而言，同意度超過五成以上者依序有「可吸引外人投資，帶動地方繁榮」（同意者佔 78.5%）、「可增加當地的就業機會」（同意者佔 76.4%）、「可帶動地區相關產業的發展」（同意者佔 74.4%）、「可吸引國際觀光客，增加觀光外匯收入」（同意者佔 70.5%）、「可使年輕人留在當地工作，減少人口外流」（同意者佔 68.4%）、「稅收可增加社會福利，並回饋當地居民」（同意者佔 66.1%）、「可成為兩岸交流互惠的中介」（同意者佔 65.6%）、「可提高金門本地人民之生活水準」（同意者佔 65%）、「可增加本地民眾便利就醫之選擇機會」（同意者佔 64.3%）、「會提高金門之行政位階」（同意者佔 63.7%）、「政府開拓財源的方法，可增加稅收」（同意者佔 61.7%）、「會造成當地人口數增加帶來環境污染問題」（同意者佔 52.9%）、「可減低本地民眾民生必需品費用之支出」（同意者佔 52.8%）、「會給金門帶來生態環保問題」（同意者佔 52%）等十四項。而同意度低於五成者依序有「會破壞原有的風土民情」（同意者佔 49.7%）、「會造成地價上漲，並引起地皮炒作」（同意者佔 45.1%）、「會使本地貧富差距擴大」（同意者佔 42.7%）、「會造成新舊型建築物的不協調」（同意者佔 35.3%）、「會使金門地區經濟過分依賴中國」（同意者佔 31.8%）、「會淪為政治議題，造成兩岸關係緊張對立」（同意者佔 29.5%）、「會造成當地居民生活的不便」（同意者佔 25.7%）、「會危害國家安全」（同意者佔 20.7%）等八項。

就平均數來看，整體而言一般民眾對未來金門設立特別行政區之態度除了「會淪為政治議題，造成兩岸關係緊張對立」、「會使金門地區經濟過分依賴中國」、「會造成當地居民生活的不便」以及「會危害國家安全」等四項外，其餘皆小於三。同意程度平均數較高前五項依序為「可吸引外人投資，帶動地方繁榮」（平均數 2.06）、「可增加當地的就業機會」（平均數 2.10）、「可帶

動地區相關產業的發展」(平均數 2.12),「可吸引國際觀光客,增加觀光外匯收入」(平均數 2.15),「會提高金門之行政位階」(平均數 2.19);最不同意的是「會危害國家安全」(平均數 3.23),參見表 4-3。

表 4-3 金門民眾對未來金門設立特別行政區的態度認知

百分比 變數	認知程度					平均 數	標準 差
	非常 同意	同意	無意 見	不同 意	非常 不同意		
1.可吸引外人投資,帶動地方繁榮。	20.5	58.0	17.6	3.1	0.8	2.06	0.76
2.可吸引國際觀光客,增加觀光外匯收入。	21.0	49.5	24.1	4.4	1.0	2.15	0.84
3.會提高金門之行政位階。	26.4	37.3	28.8	6.2	1.3	2.19	0.94
4.可成爲兩岸交流互惠的中介。	18.7	46.9	26.2	6.5	1.8	2.26	0.90
5.可增加當地的就業機會。	20.7	55.7	17.9	4.7	1.0	2.10	0.81
6.可使年輕人留在當地工作,減少人口外流。	19.4	49.0	24.4	6.2	1.0	2.20	0.86
7.政府開拓財源的方法,可增加稅收。	18.4	43.3	31.3	6.5	0.5	2.27	0.85
8.稅收可增加社會福利,並回饋當地居民。	20.2	45.9	25.6	7.8	0.5	2.23	0.88
9.可提高金門本地人民之生活水準。	16.6	48.4	26.7	7.3	1.0	2.28	0.86
10.可帶動地區相關產業的發展。	19.7	54.7	19.9	4.9	0.8	2.12	0.81
11.可增加本地民眾便利就醫之選擇機會。	17.1	47.2	26.7	8.3	0.8	2.28	0.87
12.可減低本地民眾民生必需品費用之支出。	13.2	39.6	32.1	13.7	1.3	2.50	0.93
13.會淪爲政治議題,造成兩岸關係緊張。	7.5	22.0	36.8	26.9	6.7	3.03	1.03
14.會使金門地區經濟過分依賴中國。	6.7	25.1	33.4	28.2	6.5	3.03	1.03
15.會造成地價上漲,並引起地皮炒作。	9.6	35.5	32.1	18.4	4.4	2.73	1.01
16.會使本地貧富差距擴大。	9.3	33.4	36.5	18.7	2.1	2.71	0.95
17.會造成當地居民生活的不便。	3.9	21.8	41.7	26.4	6.2	3.09	0.94
18.會造成當地人口數增加帶來環境污染。	10.9	42.0	27.2	14.0	6.0	2.62	1.05
19.會危害國家安全。	3.6	17.1	42.0	26.9	10.4	3.23	0.97
20.會造成新舊型建築物的不協調。	5.2	30.1	35.0	25.1	4.7	2.94	0.97
21.會給金門帶來生態環保問題。	8.0	44.0	25.1	17.9	4.9	2.68	1.02
22.會破壞原有的風土民情。	8.5	41.2	28.8	15.5	6.0	2.69	1.03

資料來源：本研究整理。

第五節 金門民眾對過去金門施行戰地政務實驗的的態度認知

本節就一般民眾對過去金門施行戰地政務實驗之態度認知進行分析，對每個變數做次數分析求得百分比、平均數與標準差，以了解其看法與觀感。每個變數採用李克特五尺度方式計分，依次由非常同意（賦予一分）到非常不同意（賦予五分），為方便解釋乃以二分法歸類為同意（含非常同意）與不同意（含非常不同意），平均數大於三時，表示受訪者愈不同意該問項；反之，平均數愈小表示受訪者愈同意該問項。

就個別問項而言，同意度超過五成以上者依序有「保障金門地區的國防安全」（同意者佔 73.8%）、「維持金門地區的純樸民風與社會治安」（同意者佔 72%）、「限制了金門地區民眾的遷移自由」（同意者佔 63.8%）、「限制了金門地區的土地發展」（同意者佔 63.2%）、「限制了金門地區民眾的參政權利」（同意者佔 62.9%）、「干擾了金門地區的地方自治發展」（同意者佔 62%）、「減少了金門地區民眾的就業機會」（同意者佔 57.7%）、「降低了金門地區民眾的國民所得」（同意者佔 56.5%）、「曾保存金門地區的傳統文化」（同意者佔 52.3%）、「降低了金門地區民眾的生活水平」（同意者佔 51%）等十項。而同意度低於五成者依序有「曾增進金門地區民眾的向心力」（同意者佔 48.4%）、「曾加強金門地區的基礎建設」（同意者佔 41.2%）、「曾促進金門地區的經濟發展」（同意者佔 38.8%）、「曾提高金門地區的生活水平」（同意者佔 33.7%）等四項。

就平均數來看，整體而言一般民眾對過去金門施行戰地政務實驗之態度除了「曾提高金門地區的生活水平」外，其餘皆小於三。同意程度平均數較高前三項依序為「保障金門地區的國防安全」（平均數 2.21）、「維持金門地區的純樸民風與社會治安」（平均數 2.25）、「限制了金門地區的土地發展」（平均數 2.28）；最不同意的是「曾提高金門地區的生活水平」（平均數 3.07），參見表 4-4。

表 4-4 金門民眾對過去金門施行戰地政務實驗的態度認知

百分比	認知程度	非常	同意	無意	不同	非常	平均	標準
		同意		見	意	不同意		
	1. 戰地政務的實施，曾保障金門地區的國防安全。	20.2	53.6	13.5	10.6	2.1	2.21	0.95
	2. 戰地政務的實施，曾促進金門地區的經濟發展。	4.1	34.7	26.7	26.7	7.8	2.99	1.05
	3. 戰地政務的實施，曾加強金門地區的基礎建設。	6.2	35.0	29.5	21.5	7.8	2.90	1.06
	4. 戰地政務的實施，曾提高金門地區的生活水平。	4.7	29.0	27.5	32.1	6.7	3.07	1.03
	5. 戰地政務的實施，曾保存金門地區的傳統文化。	8.0	44.3	26.7	15.0	6.0	2.67	1.02
	6. 戰地政務的實施，曾增進金門地區民眾的向心力。	8.0	40.4	31.3	14.2	6.0	2.70	1.01
	7. 戰地政務的實施，曾維持金門地區的純樸民風與社會治安。	16.8	55.2	17.1	7.5	3.4	2.25	0.94
	8. 戰地政務的實施，限制了金門地區民眾的參政權利。	15.0	47.9	28.0	7.8	1.3	2.32	0.87
	9. 戰地政務的實施，降低了金門地區民眾的國民所得。	9.3	47.2	32.4	9.3	1.8	2.47	0.86
	10. 戰地政務的實施，限制了金門地區民眾的遷移自由。	14.8	49.0	29.0	6.5	0.8	2.30	0.83
	11. 戰地政務的實施，減少了金門地區民眾的就業機會。	12.4	45.3	32.1	9.6	0.5	2.40	0.85
	12. 戰地政務的實施，干擾了金門地區的地方自治發展。	16.1	45.9	29.8	7.5	0.8	2.31	0.86
	13. 戰地政務的實施，限制了金門地區的土地發展。	15.5	47.7	30.3	5.7	0.8	2.28	0.82
	14. 戰地政務的實施，降低了金門地區民眾的生活水平。	12.7	38.3	39.1	8.8	1.0	2.47	0.86

資料來源：本研究整理。

第五章 金門設立特別行政區法令修正建議及配套措施

第一節 中國大陸及國外特別行政區之型式

一、香港特別行政區

「一國兩制」是中共所提出的模式，中國大陸各地的行政區實行社會主義，然而香港和澳門這兩個「特別行政區」卻可以實行與中國大陸完全不同，甚或相互矛盾的資本主義制度和政策。基本法明訂香港特別行政區不實行社會主義制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變；香港特別行政區享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權；香港特別行政區的終審權屬於香港特別行政區終審法院；終審法院可根據需要邀請其他普通法適用地區的法官參加審判；香港特別行政區的行政機關和立法機關由香港永久性居民組成；行政長官須由在香港通常居住連續滿二十年並在外國無居留權的香港特別行政區永久性居民擔任；香港特別行政區可在經濟、貿易、金融、航運、通訊、旅遊、文化、體育等領域以「中國香港」的名義，單獨地同世界各國、各地區及有關國際組織保持和發展關係，簽訂和履行有關協議；香港原有法律，即普通法、衡平法、條例、附屬立法和習慣法，除同基本法相抵觸者外，予以保留；香港居民享有言論、新聞、出版的自由；結社、集會、遊行、示威的自由；通訊自由、信仰自由、婚姻自由；組織和參加工會、罷工的權利和自由。香港繼續保持自由港、單獨關稅地區以及國際金融中心的地位。香港繼續開放外匯、黃金、證券、期貨等市場，並讓資金自由流動；香港特別行政區發行和管理港幣，並自行進行船舶登記；中央人民政府不在香港特別行政區徵稅。

二、澳門特別行政區

澳門，包括澳門半島、氹仔島和路環島，自古以來就是中國的領土，十六世紀中葉以後被葡萄牙逐步佔領。1987年4月13日，中葡兩國政府簽署了關於澳門問題的聯合聲明，確認中華人民共和國政府於1999年12月20日恢復對澳門行使主權，從而實現了長期以來中國人民收回澳門的共同願望。爲了維護國家的統一和領土完整，有利於澳門的社會穩定和經濟發展，考慮到澳門的歷史和現實情況，國家決定，在對澳門恢復行使主權時，根據

中華人民共和國憲法第三十一條的規定，設立澳門特別行政區，並按照「一個國家，兩種制度」的方針，在澳門地區不實行社會主義的制度和政策。對澳門的基本政策，已由中國政府在中葡聯合聲明中予以闡明。根據中華人民共和國憲法，全國人民代表大會特制定中華人民共和國澳門特別行政區基本法，規定澳門特別行政區實行的制度，以保障國家對澳門的基本方針政策的實施。

三、日本的沖繩開發廳

日本政府在沖繩島設置沖繩開發廳，中央直接核撥預算交由直接運作，避免由各單位直接向上級要求補助，導致經費打散，看不到建設成果，日本重大計畫均由中央負責，稍具規模開發由沖繩開發廳負責，小計畫由沖繩縣負責，強調分層負責，可避免權責重疊，浪費預算。此外，日本、韓國分別於 1953 年、1955 年通過離島振興法，台灣亦於 2000 年通過離島建設條例，顯示政府對離島建設有逐漸重視的趨勢，該條例中免徵關稅將可帶來商機，但是免稅項目與實施辦法應針對地方上的需要，其次，有關離島綜合建設實施方案，四年應通盤檢討一次。離島建設條例將來各部會訂定的離島建設條例施行細則，離島建設指導委員會設置要點、離島建設基金的收支保管及運用辦法、進口免稅項目及實施辦法、離島重大建設投資計畫的認定標準等，應針對金門、馬祖離島屬性的不同訂定特別措施條例，如日本沖繩特別建設法。

四、自由港與自由貿易區

自由貿易區的規劃構想，與 1977 年英籍教授 Peter Hall 所提「自由港 (Free-port)」的概念是一樣的，此概念的形成主要是有鑑於香港於五〇年代及六〇年代開放自由貿易的成功經驗，故識者有在英國境內重塑「香港」之規劃構想，其基本理念是在都市內或港區附近劃定一個地區，提供完善的基本設施，開放供國際企業與資金自由進出，儘量減少外匯管制與關稅的管制，也減少政府法令規章的重重限制，就像「境內香港」一樣，它是個境內自由港，只當最終產品離境進入國內市場時才需支付關稅，若產品再出口則完全免除關稅。這種「境內香港」的自由貿易區開發方式，對於吸引國際企業與外資頗具成效，也經常為國內創造可觀的就業機會，故發展至今全世界已有六百多個自由貿易區，全美以「自由貿易區」為名的地區就有四十多個，尚

外包括八〇年代風起雲湧的都市工商企業區(Urban Enterprise Zone)的開發在內。惟經觀察自由貿易區的發展，最吸引的行業常是交通輸與倉儲業，對一般高科技生產行業似仍缺乏吸引力，這可能與一般自由貿易區較缺工業用地的劃設與工業區的規劃建設有關。

由於全球經濟的快速融合與交流，各國的經貿及金融體系已經緊密地結合在一起，國與國間的財經及貿易政策的關聯性亦大為提高，且彼此相互影響。因此各國在制訂經貿政策時，已無法獨立於國際規範之外；同時，各國國際組織在研議經貿規範時，亦須在多邊的架構下進行協商，以呼應全球化及自由化之潮流。此外，部分國家為求儘速達成貿易自由化之目標，以享受所帶來的龐大經濟利益，乃先與地緣接近之國家組成自由貿易區，而這項區域經濟整合風潮已成爲現階段國際經濟發展之重要特徵。例如，在亞太地區的「亞太經濟合作會議（APEC）」，在美洲地區，由美國、加拿大及墨西哥所組成的「北美自由貿易區（NAFTA）」，在歐洲方面的「歐洲聯盟（EU）」等。在這區域經濟整合與全球貿易自由化之交互爲用與彼此激盪之下，全球貿易繼續走向自由化與全球化的趨勢更顯得沛然無法阻擋。

五、新加坡模式

所謂「新加坡模式」，是指在「經濟事務方面」，有著堅實的法治基礎，以及優秀的文官體系，而民主政治與人權保障方面則略遜一籌。新加坡國土小，總理公署派任各地方理事，議員兼市鎮會主席，所以地方受到中央的充分掌控。當國會改選後，中央再重新指派地方市鎮會，所以其運作模式和權力交替依附於中央，除非中央有問題，地方才會出現危機。東亞國家以農立國，但唯有轉農業爲工業的生產方式，才能造成東亞經濟奇蹟。新加坡是最早蛻變者，七十年代李光耀政府決策下，新加坡廢棄農業，稻米果蔬全部進口，辟良田爲裕廊等二十七個工業區。

新加坡曾受英國統治，青年曾受英語教育，李光耀建國之初是大力引進英美西方資金，在技術投入和管理方面，新加坡走西方模式，吸收美、日的科技和管理理論，新加坡和臺灣都走過了兩位數的高成長率時代。新加坡是三權分立制，司法獨立嚴明而有效率，內閣制的英式中央政府，使總理和部長都須先具備當選爲國會議員並爲多數黨領袖的背景，因而行政權能得到國

會的支援，其行政效率奇高；但缺點是大政方針須先在國會辯論通過反對黨議員的考驗。新加坡採用的民主政治中內閣制和臺灣實行的民主政治中雙首長，可謂各有歷史淵源。臺灣和新加坡在民眾教育普及的條件下，實行民主都很成功，內閣制和雙首長制的采行乃沿襲其傳統，新加坡受英國殖民多年，因此照搬英式的民主政治。

六、宗教或種族特別行政區

宗教特別行政區例如印尼的亞齊。亞齊是印尼物產最富饒的省份之一，它蘊藏豐富的石油和廣大的原始森林，這兩項資源是印尼主要的出口大宗；此外，諸如肥料、水泥、鋸木、棕櫚油、咖啡、藤、橡膠、紙等產品也提供了三十億美金的出口值。大體而言，以亞齊的回教屬性，應不致於和雅加達政府爆發嚴重衝突，但是以爪哇人為主體的雅加達當局持續在政治上和經濟上剝削他們豐富的資源，這也造成當地叛軍多年來爲了爭取獨立而奮戰不懈。爲了避免衝突的擴大，印尼政府將亞齊劃爲「亞齊特別領土」，承認它在宗教、教育和文化上擁有自治地位。

種族特別行政區例如加拿大的魁北克省。由於魁北克省的通行語言是法語，其與加拿大的主要官方語言（英語）不同，事實上雙方在建築、音樂、食物、宗教信仰上也都大爲不同。因此，魁北克省與加拿大政府從 60 年代以來，就因上述各方面的歧異，而彼此齟齬頻生。等到 1976 年力主獨立的魁北克黨取得省內的執政權之後，便積極高呼獨立的口號。1980 年所舉行的公民投票中，反對獨立者以六成的票數擊敗獨立派人士；不過在 1995 年的另一場公民投票中，雙方得票結果卻非常地接近，主張魁北克獨立者只以些微票數差距落敗。雖然魁北克獨派人士雖然已失敗，不過加拿大政府爲了拉攏魁北克的民心，因此特別公開承認魁北克省是一個獨特的社會，給予魁北克「地方權力擴充」、「語言權」、「否決權」，並尊重同意魁北克在加拿大的特殊地位。

就務實層面而言，由於金廈的地理位置相當緊接，金門對於大陸的資源依賴甚深，而且由於金門島的地理位置緊鄰大陸腹地，可以比照香港與大陸或新加坡與馬來西亞的引水模式來處理。如果以「經貿特區」的運作型態，金門對廈門的經貿發展也可比照如同新加坡與馬來西亞的互動關係模式，或是日本的沖繩開發廳模式，或是港澳兩地與大陸的經貿關係模式，如設立免

稅特區、特許國外商品的免稅進口、儲存或轉運；而且政府當局也可提供免徵營業稅及免徵三年綜合所得稅等優惠條件，以鼓勵資金及人才回流等，都是金門特別行政區設立可行的初步構想。

第二節 金門設立經貿特區之可行性探討

爲因應全球經濟自由化、國際化之趨勢，與國內產業環境之變遷。設立經貿營運特區可以排除投資障礙，掌握經貿發展機會，並建構一個高度自由化、國際化及低營運成本之環境，以吸引跨國企業來設立區域經營中心，並配合兩岸關係和諧發展之需要，特區可與大陸有一定程度的直接經貿交流。近年來經貿營運特區之規劃曾因兩岸的局勢發展而暫緩，惟在民國九十年八月的經發會兩岸組的分組報告中，已達成「積極評估建立經貿特區」的共識。

「經貿營運特區」規劃的原則，在法源基礎上，首先必須以立特別法的型式，研議特區之設置管理條例以取得法源依據，並成立特區管理機關，負責行政管理及一元化服務業務；在財務運作上，由管理機關收取管理費，納入特區作業基金中以專款專用，並用以充實港口、機場設施。在租稅優惠上，進入特區的貨物應免徵貨物稅、營業稅、進口關稅等；在貨物輸出入方面，國外貨物可自由輸出入特區，而大陸貨物可採負面表列方式處理，若貨物自特區輸出入台灣則視同進出口。具體而言，設立經貿營運特區應具備的條件如下：

- 一、設施面：要有完備的公共設施，良好的工作與生活環境，包括：
 - (一) 特區劃定：爲整體開發區域，不受區域、都市計畫法的限制；區內土地公有，牽涉到公有土地撥用及私有土地徵收。
 - (二) 公共設施投資：政府相關預算的支持，公用設施開放民間投資、經營、管理。
- 二、行政面：高效率一元化服務及管理，包括：
 - (一) 管理機關：設置特區管理局及相關委員會。
 - (二) 行政管理服務：公司設立、工廠的登記、環保、外勞、稅捐、建管、外匯等行政管理與服務一元化。
- 三、兩岸政策面：兩岸間點對點直接通航、通商，包括：
 - (一) 兩岸定點直航：准許兩岸船舶、航空器直接航行於營運特區與經指定之大陸地區商港與航空站間。

- (二) 兩岸定點通商：直接與大陸地區進出口貨物；非負面表列大陸貨品完稅後可經銷區外；負面表列大陸貨品未經特許不可經銷區外，但於區內加工出口或直接轉運出口者不在此限。

四、經濟面：提供具比較利益之生產要素，包括：

- (一) 土地取得利用：區內土地得出租或設定地上權予民間使用；區內建築得由區內事業請准自建或由申請機關興建租售，必要時開放民間投資與建租售；區內土地、建物之建蔽率、容積率則依相關法令辦理，但建議作彈性化放寬。
- (二) 貨物自由流通：全面實施貨物通關自動化，簡化查驗程序縮短通關流程；轉口貨櫃在港埠、航空站區內得自由拆併、改裝、換櫃出口；非負面表列大陸貨品得經由特區自由流通。
- (三) 人員自由進出：准許大陸專門性、技術性人員進入特區工作；簡化外籍及大陸人士進入特區工作及申請居留程序，一證可供多用途使用；短期因商務關係停留之外籍及大陸人士豁免申請工作許可。
- (四) 資金自由移動：區內取消結構、結售外幣之要求，可直接以外幣交易；區內金融機構可與大陸金融機構通匯；區內金融機構可辦理境外金融業務。
- (五) 租稅優惠措施：區內貨物流通免稅(保稅區)；轉運業達一定條件者，比照所得稅法第二十五條課稅，其餘依促進產業升級條例辦理。

「經貿營運特區」設立地點的區位選擇有其客觀條件上的要求，如鄰近機場或港口、有足夠的腹地以支援特區整體的健全發展、特區基於方便管理及避免可能的負作用，須與外界容易隔離。而金門地區因已有小三通之實施經驗，可就近利用廈門的港口、機場設施，有廣大的大陸東南沿海、長江、珠江三角洲做為腹地，且金門是一島嶼，與外界是自然的隔離，都符合特區區位選擇的條件。「經貿營運特區」的設立，當然要經過規劃、計畫核定、環評、土地徵收、都市計畫變更、公共設施規劃、發包、施工，以及招商等程序，特區也將是金門未來的希望及產業建設主軸。對於經貿營運特區之設立，乃結合大陸原物料、勞動力，以專區人力引進方式來創造競爭優勢，並結合台灣之資訊、管理能力、資金及財務控管，以開創具有成本優勢之生產利基，亦即結合「成本」與「品質」之雙向目標，而其作用也是在大陸與台灣大三通尚未大量開放前景及政策鬆綁下之階段性利機，而其持續性發展則朝向金廈經濟圈之方式來維繫其優勢，由於加入 WTO 之國民待遇規範，因此特區之保護法令並不能適用，因此要發展金門地區產業，唯有先行試辦相當時日，

建立營運基礎及產業特色，同時建構吸引台商回流之條件下來進行開發。而大嶼小額貿易專區，僅止於貨物交換、流通、缺乏生產製造基礎及行銷能力，如果金門縣政府能先行推動，則土地使用效能及其他商機才有突破契機。

第三節 金廈經濟生活圈之規劃

就金門所處的環境而言，金門與廈門的關係，雖然不是區隔在「語言」、「宗教」與「意識型態」之上，不過也不可否認「金門」正如同南、北韓的「板門店」和東、西德的「西柏林」一樣，扮演軍事緩衝的尷尬角色。在冷戰時期，金門正好是民主與共產集團兩股勢力衝突的緩衝地，不但是中國「國共內戰」的時代產物，而且也是美蘇兩大超級強權的界碑。在戰地政務的體制下，金門的地方政務不只政治服從於軍事、就連經濟也要支援軍事。諸如，發行「粵華流通券」、「金門台幣」等貨幣。因此，金門不僅在整個「中華民國」政治體制上被獨立出來，甚至在經濟上亦為軍管所壟斷與收編，因此之故，金門幾乎是與軍管劃上等號。可是當「戰地政務」結束後，金門先天的弱點就暴露無疑了，這是因為軍管時期金門經濟長期依賴軍人消費結果。因此，一旦這種特殊的經濟依賴關係有所變動時，整個社會經濟態勢就會發生重大的影響。在過去，金門民眾不滿於中央政府一直把金門定位在戰地的「戰略定位」，金門民眾希望中央政府把金門定位以觀光、經貿為取向的「經貿特區」，才是金門永續發展的想法。從當前國際形勢經濟走向來看，國內的新政府亦以振興經濟為施政的要項之一，而對岸大陸採取政經分離政策。如果從地區發展前景等發展情況，再加上海峽兩岸均可望成為世界貿易組織會員等因素，加速投資與建設，才是金門歷史的新座標。

「金廈經濟生活圈」的概念提出，主要要徹底拋棄以往金門「戰略定位」的悲劇角色。在過去金門這四十年滄桑歷史中，犧牲奉獻，主要是緣於金門的特殊戰略位置，使其一直在軍事、政治、經濟、社會層面上相當不尋常、有貢獻，但卻十分艱苦的角色。今天，政府應從「生存權、發展權」給金門一個機會，讓給金門有一個的新生，讓金門除去「戰略地位」的束縛，不再將金門當成政治的籌碼與歷史包袱，降低扮演「戰略地位」的角色，是關係到金門發展與金門未來的重大課題。

此外，金門可說是得天獨厚，其與廈門僅相距二千六百公尺。金廈兩地亦有八緣之親—即「史緣久、地緣近、語緣通、文緣深、神緣合、俗緣同、血緣親」等。這正說明了金廈兩地有著極為深遠，不能分隔的關係。目前金門已有足夠條件扮演「經貿特區」角色，其原因主要是今天的金門，在最近這幾年來積極推動各項基礎建設。例如，航空站（尙義機場）、國際商港（料羅港、水頭商港）、內陸交通及周邊道路系統的改善、水電資源的開發及觀光景點的建設（例如：太武山、鑑潭山莊、八二三戰史館、馬山觀測所、金門民俗村、古寧頭戰史館、舊金城等），都有顯著的成果；加上金門原有人文特質，自然景觀、歷史背景、古蹟文物以及閩南風采，更獨特風味的觀光資源。民國九十年元月一日的「小三通」是歷史一刻，如果金門扮演「經貿特區」角色，對於增進兩岸雙方的和平，以及廣開雙方的貨物交流均有重大的助益，因為臺灣所欠缺的物資都可由大陸進口，以大幅降低成本。因此，以經濟發展為主軸的「經貿特區」型態將是金門未來的契機。

針對金門未來發展必須重新思考及定位，尤其是與對岸廈門更要有積極前瞻的視野來規劃金門的發展契機，以提昇金門的城市規模與經濟腹地，進而活化金門的產業活力，然而在探討金廈合作關係必須先就實質面來進行可行性分析，並從不同課題來研擬評析金門的角色及定位，以確定推動金廈經濟生活圈的實質功能及運作機制。

一、廈門現況分析

廈門歷史上是大陸對外通商的重要口岸，而廈門經濟特區是 1980 年在鄧小平特區建設思想指導下所創辦，並在 1984 年提出實行自由港的政策，是大陸唯一由中央指定可以實行自由港政策的經濟特區。1994 年 3 月全國人大更賦予廈門地方立法權，使廈門成為大陸開放程度最高的經濟特區。目前包括海滄、杏林、集美地區規劃為台商投資區，同安縣為對外開放區，使廈門經濟特區擴大至 256 平方公里。目前廈門在產業結構方面，一、二、三級產業已由 1985 年的 22：37：41 調整到 1998 年的 4：59：37。農業生產已發展高附加價值的作物為主，共有耕地 42 萬畝，並擁有豐富的漁產資源；在製造業主要以電子、機械、化工、紡織、食品、建材為主；旅遊業方面，1997 年共有三十八萬餘外國人、華僑和港澳、台灣人民至廈門觀光。

值得一提的是，廈門經濟特區在對台政策上被大陸中央賦予對台工作的前線基地任務，在 1985 年 6 月國務院所通過的廈門特區實施方案中，已將之定位為落實鄧小平「一國兩制」構想的示範區域。在吸引外人投資方面，確立了「以僑引台、以港引台、以台引台、以外引台」的引資方針。大陸的國務院經貿部及交通部亦在 1996 年相繼公布「台灣海峽兩岸間貨物運輸代理業務管理辦法」、「台灣海峽兩岸航運管理辦法」，確定廈門為大陸對台的直航試點。目前在廈門的台資企業，投資規模在一千萬美元以上者有四十四家，截至 1999 年 6 月，台商在廈門的投資總額為 35.5 億美元，台商人數約有四萬人；十多年來入出廈門口岸的台胞估計已累計二百多萬人次；而大陸各地在廈門設立以開展對台經貿工作為主的機構已達兩千多家，使廈門成為兩岸經濟文化交流為最密切的地區。

除了經貿文化交流外，廈門特區也已成爲處理海峽兩岸事務的重要場所，1990 年 9 月由兩岸紅十字組織代表所簽署的「金門協議」，對如偷渡者、劫機犯的遣送，海難船員遺體的移交，就在金廈海域中線交接處理；辜汪會談後續第二次事務性協商於 1993 年在廈門舉行。且目前我國所實施的小三通，亦提供了金廈間的進一步交流的合法基礎。由上所述，金廈間不僅具有地緣關係，在大陸的對台暨我國的對大陸交流政策上、以及台商十多年來在廈門發展的現況上，已是金廈間共同合作的有利基礎。

二、金廈經濟生活圈之 SWOT 分析

基於金廈基本社經分析、區域人口特性、地理區位、相關基礎設施及對外競爭特性，來探討金廈經濟圈之分析，茲加以敘述如下：

（一）優勢分析

1. 距離相近，可整合成相同經濟實體，進行整合規劃發展。
2. 結合兩岸各自優勢及條件，進行產業整合。
3. 溝通容易，合作關係容易建立。
4. 相互資源互補，形成雙經濟城市。
5. 結合兩岸戰地觀光資源及國家公園，推動兩岸及國際觀光商機。

（二）劣勢分析

1. 交通基礎設施尙待整合。
2. 都市相對規模差異較大，人口差距多。

3. 小三通作業未全面發揮效益，開放機制尚待開展。
4. 兩岸協商談判尚未有效建立，實質交流效益尚需推展。
5. 廈門經濟體較龐大，產業整合需先由小規模轉變成大的經濟實體。

(三) 機會分析

1. 興建金廈大橋，可快速連接兩岸，進行人員貨物之運送，進而拓展經濟交流。
2. 離島建設條例通過對離島經濟有較開放之機制，包括免稅，兩岸小三通。
3. 台商可建立金門基地，來往兩岸之間，資源互補。
4. 台商子女教育及資金往來，可透過金門完成。
5. 兩岸有條件試辦金廈地區經濟合作，作為評估三通的基礎。

(四) 威脅分析

1. 台灣直接三通，金門商機喪失。
2. 交通設施興建遲緩，金廈往來不便。
3. 金門人口外流嚴重，談判空間相對減少。
4. 政府政策拖延，影響談判契機。

三、金廈經濟生活圈之可行性評估

基於上述之 SWOT 分析，可知推動金廈經濟圈仍有許多設施尚待建立，然而就不同課題加以分析其可行性，亦可確切探討其可能發展及評估面對的障礙及限制，金門縣政府曾在民國八十九年十二月建議行政院成立金廈經濟生活圈，使金門與廈門共同發展都市計畫、交通、並進行產業分工，朝互補的方向規劃適合雙方的產業，如此，金門才能永保繁榮。至於是否成立金廈經濟生活圈，可從政策、經濟、技術、交通、人員來往等層面來探討其可行性：

(一) 政策面

在所有因素中，政策面是主導是否設立金廈經濟圈的最大關鍵，端賴兩岸政府未來的政策取向。在大陸方面，若能大三通，表示兩岸對於國家認同已有一定共識，且在政策上已確定廈門為大陸對台的直航試點，對於金廈間進一步的經濟交流，甚至支持金廈經濟圈較無問題。在我國方面，大三通仍是一漸進的開放過程，先貨後人、先海後空是目前的規劃原則，惟是否考量使金門地區有更大的開放程度，必須經政府主管機關評估軍事、政治、經濟、社會風險下，對金門有實質的發展助益，才可能同意金廈經濟生活圈的構想。

（二）經濟面

金廈經濟生活圈的構想是建立廈門及金門各有其比較優勢條件，若能將雙方的比較優勢結合，便可以產生更有利的比較優勢。從區域經濟的角度來看，未來大三通後，金門地區的發展勢必與廈門越來越密切，最主要的因素仍是地緣關係。廈門經濟特區經過二十幾年來的建設及改革，不論是投資環境、基礎建設、各級產業現況都有一定的規模和成就，金門未來的發展若有所突破，藉助及結合廈門將更具比較利益，加上金門本身的腹地十分有限，且與台灣本島距離甚遠，所以必須藉由廈門，在產業發展策略上使大陸東南沿海、珠江三角洲、長江三角洲能成為金門的腹地，並獲致其擴展效果的利益。

（三）技術面

就技術層面上，必須考量生產要素及產業分工的互補關係。雖然金門本身在各生產要素如勞動、資本、管理、技術方面，不見得比廈門更具比較優勢，若我國在政策上支持金廈經濟圈較國內大三通各項措施先行運作，仍可吸引台灣本島的生產要素往金門流動，達成與廈門地區生產要素的互補關係。而在產業分工上，短期內垂直分工較為可行，廈門提供勞動力及生產製造，金門提供研發、財務調度、行銷等功能。透過租稅的優惠及獎勵，吸引台商在金門投資，並可引進大陸勞工或高素質之人力，以達到區內的產業分工及合作。甚至金門地區所缺少的水、電，也能由廈門地區提供。如此，金門可獲得具低成本的生產要素，成為加工製造特區。

就水平分工而言，乃強調結合大陸及金門之資源優勢，創造產業的利基與互補效果，亦即金門可結合當地及台灣的技術、資訊、管理能力，引進大陸的勞動力、原物料作生產製造，以創造成本優勢，並將產品打入大陸市場以及中轉回銷台灣本島，如果發展成效良好，則可以形成大陸製造加工特區擴大營業實績，以作為台灣尚未開放大三通之前的製造業商機；如果運作得宜，更能以金門為中心，開展進軍大陸市場，結合更多產業各司其職，包括經貿、行銷、通路以及原物料供應商，帶來增進金門在製造業的競爭優勢，同時也能促成金門土地使用效能的提昇以及開發更多新興工業區。未來如果規模擴大，則與大陸、台灣形成某種程度的垂直分工，各自扮演應有角色，台灣站在研發、行銷、資訊、財務控管的行政層面，整合大陸勞動力之生產製造及品質維修，再予以促成政策開放，配合大陸市場開放，以及台灣中轉

功能之鬆綁，使得下游經貿、銷售得以增進業績，並且進行策略聯盟來共同行銷。

（四）交通面

金門目前發展的主要限制條件是對外交通十分不便，仍是一個相對封閉的地區。廈門目前的高崎國際機場，與大陸及東南亞主要城市皆有航線連接，每週有三千多次航班，已開通國內外航線七十六條，其中國外航線八條，年運輸旅客能力可達一千萬人次。而廈門港是中國十大港口之一，水深十二公尺，共有十萬級碼頭泊位十六個；貨櫃專用碼頭五個；五千噸碼頭泊位十八個；中小碼頭泊位八十一個；一九九七年港口貨物吞吐量超過一、六九〇萬噸，貨櫃超過六五萬個標箱，居全國第六位；與四十多個國家的六十多個港口通航。目前金門縣政府正積極爭取連接金門本島至烈嶼的金門大橋，此大橋的興建所帶來的直接、間接效益主要還是來自金門內部更便捷的交通聯繫。在對外的交通聯繫上，是否興建金門國際機場以取代尚義機場，仍在政策考量階段，其成本效益仍有待評估。為使金門仍直接得到廈門現有設施及各項資源的支持，以及使未來的金門大橋發揮最大的效益，唯有進一步考量興建金廈大橋的可行性，使廈門的國際機場及港口設施能為金門所用，如此金廈經濟圈才能發揮其功能。

（五）人員來往

由以上分析可知，若能興建金廈大橋，不僅貨物、原料流通更為迅速，雙方就業者、觀光客、會議協商參與者等人員的往來亦將更為便利。惟大陸人士進入金門地區，仍須配合配套的管制規定，以防範可能的治安及社會問題。此外，可在金門設立台商教育、培訓的制度及場所，以解決在廈門地區台商目前所面臨的問題。唯有雙方人員的密切流動，才能創造金門地區的商機，並帶動金門的發展。且目前金門醫療設施不足，重大病患必須送至台灣救治，未來可以很快的送至廈門就醫，對於緊急的傷病患者在時間上的爭取將有實質的幫助。透過以上各個層面的探討可知金廈經濟區有其可行性，並且可達雙贏的局面。只要政策上的支持，並和大陸協議興建金廈大橋，透過制度、法令上誘因的設計及訂定，以及經濟面自然的分工，將使金廈經濟區順利的運行，對於金門才有新的出路。

四、推動金廈經濟生活圈之配套措施

爲了建構金廈經濟圈之實質內涵，仍有許多配套措施尙待建立，茲加以探討如下：

(一) 政府政策之開放及基礎設施之建構

推動金門實質發展，除了依據離島建設條例之精神及內涵來進行規劃及編列預算外，開放金廈往來之可能商機，尤其人貨之漸次往來增加實質交易量及互訪人數，漸次擴展經貿合作商機及引進大陸資本，配合台灣之資訊、管理、技術、人才進行整合及產業分工，如此才能開展金門之都市規模及腹地開發，而對應之基礎設施包括水、電、道路機能，必須逐年擴增。

(二) 金廈大橋之興建、連通兩岸人貨之直接往來

金廈大橋之興建可實質強化彼此往來的意願及合作之商機，因此除了港口擴建、貨物互補外，亦可透過交通系統之整合，形成金廈經濟圈之落實，尤其在兩岸人、貨之往來可獲致具體的確保只要相關審查及安全邊防規定進行有效協商，即可加速兩岸經濟之快速整合。

(三) 觀光商機之開拓

兩岸特殊情境下之觀光資源，具有某種程度的神秘性，因此若能強化兩岸觀光人潮、帶動商機，將能活化兩岸經濟價值尤其是金廈地區之觀光，進而促成兩岸經濟有效整合。

(四) 金門經濟之強化

金門地區人口不多，要強化金廈經濟合作往來空間，必須先行強化金門產業經濟之基礎，尤其針對金酒、陶瓷事業，以及加工出口區之設定，才有機會與廈門做進一步之商議，以及建立更具體之合作空間與經濟合作。

(五) 台商之整合

台商目前聚集在廈門地區約有一千五百家，如結合金門之服務機能，包括子女教育、員工培訓及生活、資訊提供，則可能朝向雙經濟服務中心方式來建構。

(六) 金門都市計劃之重整

機於金廈經濟圈之發展規模，在都市計劃能先做通盤檢討，預估可能開發空間及腹地。

(七) 金門軍事地區之鬆綁解禁，宣示金馬和平區

爲了發展金廈經濟圈，則兩岸和平之宣示，尤其有相當程度之重要性，因此如何尋求軍事地區之解禁，乃是推動之重點。

(八) 成立專業推動小組，進行實質規劃

由金門縣政府，聯合商界、學界，並與廈門共同建立推動小組，定期研討進度，建立合作模式。

(九) 先行發展大陸經貿特區，再逐次發展成經濟圈

以大陸人力，原物料結合金門之資源特色及台灣之管理力、技術，先行推動大陸經貿特區，再行擴展成金廈經濟圈。

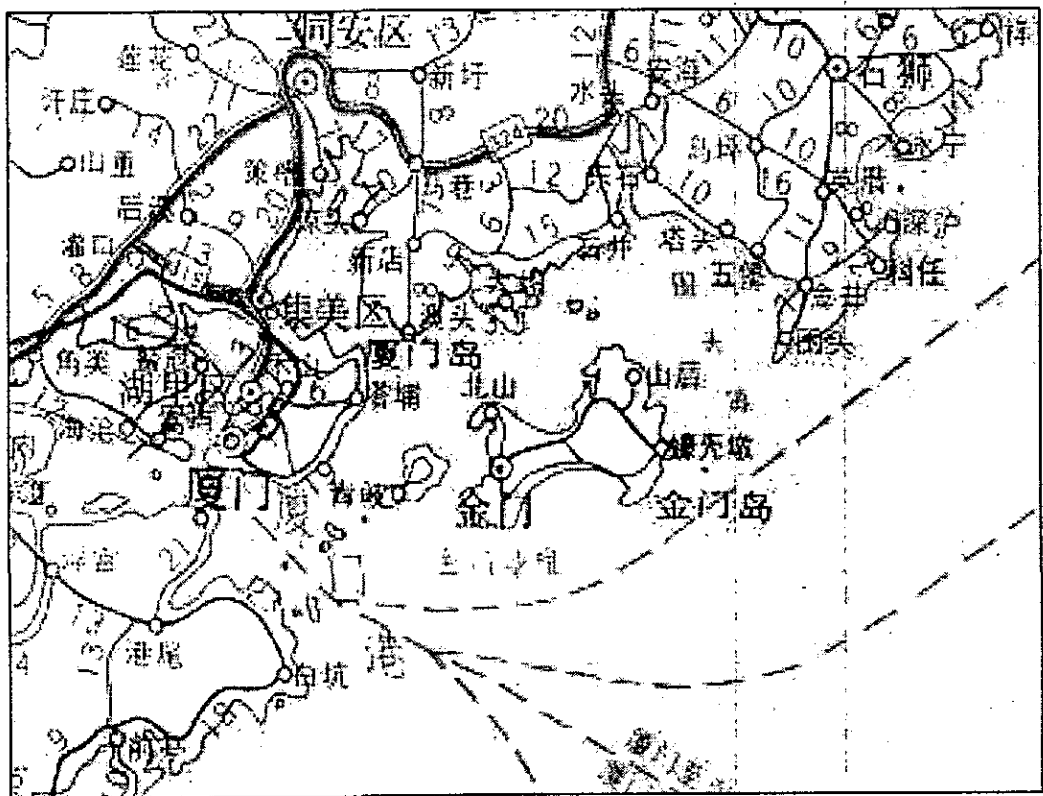


圖 5-1 金門-廈門地圖

第四節 特別行政區法令修正建議及配套措施

金門特別行政區之定位，關係到台灣之大陸政策調整，若大陸政策未作調整，金門特別行政區之構想將無法確切實行，縱然增修法令，屆時亦必窒礙難行。雖然離島建設條例部分修正案甫剛三讀通過，離島建設條例目的在促進離島發展，在台灣與大陸全面通航之前(大三通)，得先試辦金門、馬祖、澎湖地區與大陸地區通航，台灣地區人民經許可後，得憑相關入境證件，經查驗後由試辦地區進入大陸地區，不受台灣地區與大陸地區人民關係條例法令限制，此即所謂「離島中轉條款」。惟離島小三通僅及於通航，但其他包括離島營業稅為零、免徵營利事業所得稅、關稅、貨物稅、免納綜所稅等租稅優惠及允許離島設立經營博奕賭博業務並未通過，未有最基本租稅優惠誘因，金門特別行政區之設立將成空言。

金門要成為特別行政區，其實對應大陸人大常會於1994年3月5日通過之「台灣同胞保護法」立法方式為之，投資金門外商或大陸商人之地位應明確釐清定位、實施國民待遇之優惠、大陸商人及外商權益與人身安全之保護、大陸子女學校之設立、投資爭議之處理。中華民國憲法法制問題，應回歸現實面，不宜透由目前兩岸政治立場對立而阻礙其交流，金門應為離島中第一個試辦小三通地區，等試辦情形良好後，再擴及其他離岸部分，最後循序漸進水到渠成擴大全面大三通。

兩岸學者均曾提出「一國二制」、「一國二府」、「特殊國與國」、「一國二區」、「歐盟模式」、「聯邦模式」及「自由貿易區」等模式企圖解決台灣問題，但成果不彰，目前仍未能解決台灣憲政之嚴肅問題，主因在於台灣是否為一個「國家」呢？依國際公法之觀點，台灣絕對是一個事實上之國家，但如何提昇為法律之國家，則迫於世界各國現實考量，難有更進一步之突破，承認台灣為一個國家畢竟還是少數，依國際公法原則，台灣問題究為一地方叛亂團體或為應循政府繼承模式解決或宣布獨立，實不是一單純的政黨之爭或民族自決就能解決，其實保持現狀亦不失為解決政治紛爭之另一種方法，兩岸應由經濟交流來突破政治屏障，否則一國二制現況下，大陸、香港、澳門間的關係地位，已因特別行政區法律關係之釐清，已無迴旋之空間；香港、澳門僅是享有高度自治之地方區域，與省、直轄市同等級，香港基本法或澳門基本法只是中共人大所通過之法律，中共主張之「一國二制」與台灣堅持之

「一國二區」因解讀一個中國不同而有相當程度之差異。

依台灣地區與大陸地區人民關係條例第二條規定，台灣地區指台灣、澎湖、金門、馬祖及政府統治權所及之其他地區；大陸地區指台灣地區以外之中華民國領土。中華民國之領土尚包括大陸地區。一國二區指一個中央政府下有不同行政區域，適用不同區域法律，有區域法衝突之適用，一個中國之兩個地區劃分僅是單純台灣方面之擬定區域，公法之原則或許可解決，但私法上之問題根本無法適用一個國家不同區域法律衝突理論，進而解決兩岸問題。經濟交流除通航外，首重租稅優惠，金門特別行政區應將大陸直接或間接投資之通商行為明確釐定為「外商」或「準外商」，經貿解決方式以「聯合仲裁」為之，但仲裁程序以涉外仲裁程序適用。立法方面應朝有關大陸投資保護法相關法令立法，例如合資企業法相關規定，利用 WTO 最惠國待遇、國民待遇，兩岸聯合仲裁機構解決經貿糾紛，或具體應簽訂兩岸投資保障協定。

金門特別行政區應朝經濟特區模式規劃，先成為兩岸貨品交流中心，免稅購物天堂，依據金門地區實際的需要立法。經濟區域並非國家之行政區域，只要不違背憲法法律位階規定，應授權由經濟地區所需要之法規制定，先由金門特別行政區試行經濟特區模式，台灣若不再正視此問題，鬆綁台灣離島建設條例租稅優惠相關規定，提昇台灣競爭力機會可能一次又一次稍縱即逝，屆時金門等離島地區非但沒有建設，進而影響台灣本島之全球競爭力。有關離島建設條例及相關法令配套措施修訂建議如下：

一、離島建設條例(民國八十九年四月五日)

雖然九十一年元月十七日修正通過第十一條、第十四條、第十條及第十八條，並增訂第九條之一及第九條之二，但重要建議修正條文仍未通過：

(一) 第十條之三修正草案：得經五分之一公司連署，半數同意，特許博奕業務。每年營業額 10% 之特許費，8% 移作離島建設基金，2% 提供縣市政府。既有修正案，應予優先通過。另五星級飯店得設置觀光賭場吸引外商投資興建開發。目前觀光郵輪多設有海上（公海）賭場，政府法令應再鬆綁。

(二) 第十條：有關離島免徵關稅、營業所得稅，應如修正案予以免稅，以提高兩岸貨物中心及購物天堂之定位規劃。為配合離島建設條例之施行；既已訂定離島地區免徵營業稅實施注意事項經總統公布，以解決離島地區與台灣本島之間雖有海洋相隔，然貨物仍自由

流通問題。故不宜限縮租稅優惠，應建議擴大其他關稅優惠之適用。

(三) 第十二條：有關離島居民所得稅應予免徵。

(四) 第十八條：離島地區，在台灣與大陸通航之前，得先試辦與大陸地區通航，台灣地區「經許可後」得憑相關入境證件，經查驗後由試辦地區進入大陸地區或大陸地區進入試辦地區，不受台灣地區與大陸地區人民關係條例法令限制。故小三通若要有條件擴及台灣，金門是一個試腳石，政府應開放金門為首要小三通區域。

(五) 離島設條例施行細則第九條：離島開發建設依本條例第十五條之規定，如編列預算不足支應，應報請離島建設指導委員建議，經行政院核定後，由離島開發建設基金補足。為解決開發金額之不足，宜由政府提撥特別預算補足，另博奕業務相關之五星級飯店設置觀光賭場應予開放，以其營業額一定比例（例如 8%）移作離島建設基金。

二、金門協議(民國七十九年九月十二日)

金門協議由海峽兩岸紅十字組織雙方於民國七十九年九月十二日在金門協議，其關於遣返交接地已有明示，故雙方亦得協議使金門特別行政區之遣返交接地得為金門—廈門，而不需為馬尾—馬祖。

三、兩會聯繫與會後制度協議(民國八十二年四月二十九日)

財團法人海峽交流基金會(海基會)與海峽兩岸關係協會(海協會)已於民國八十二年四月二十九日達成辜汪會談共識，原則上海基會副董事長與海協會常務副會長或兩岸秘書長，原則上每半年一次，兩會副秘書長等人員，就主管業務，每季度亦得在兩岸擇地會商。此一對話，竟已暫停！兩岸之對話不應限於 WTO 或 APEC 之對話機制，實際之對話，應由兩岸自行商定，將金門跨出一步雙方儘速協商，延續聯繫與會談制度，金門小三通將樂觀其成。

四、台灣地區與大陸地區貿易許可辦法(民國九十年十一月八日修正)

(一) 第七條：建議第七條採負面表列，除非政府管制物品、危害國家安全或非法貨品外，其餘貨物應予允許進口，以利兩岸貨品中心之建立。

(二) 第八條：第一項第二款對相關產業無不良影響之物品項目建議刪除。目前避免 WTO 衝擊中，已有特別防禦條款，亦有反傾銷法令或平衡稅之進口救濟保護機制，故兩岸貨暢其流為金門貨品交流中

心之首要目標，不宜限制對相關產業無不良影響之貨物，始能輸入台灣金門；同理，大陸之貨物應秉自由進出為宗旨。

五、台灣地區與大陸地區金融業務往來許可辦法(民國九十年十一月十六日修正)

第四條第二項規定，金融往來業務，目前僅限於台灣地區及大陸地區貨幣以外之幣別。基於最惠國待遇規定，建議開放大陸金融銀行海外分行分支機構及金融業務分行，得於金門從事金融業務往來，幣別原則上以台幣及人民幣以外幣別為主。

六、大陸地區人民進入台灣地區許可辦法(民國九十年八月一日)

增訂大陸地區人民進入金門地區許可辦法，鬆綁其進入台灣之符合規定。不論是政治、經濟、社會、教育、科技、文化等考量或單純探親、團聚、購物、洽商，均得落地簽證申請進入金門地區。亦不需如本辦法第十五條規定，另覓保證人之規定，可簡化入關程序，但維持本辦法第十八條之二，主管機關(內政部)仍得限制申請進入金門地區人數。

七、以金門自由貿易區(FTA)之模式替代特別行政區

由於我政府政策之搖擺不定，立法修法速度太慢，行政與司法之對立抵觸易造成特別行政區執行窒礙難行。倘特別行政區因修法層次太廣，無法順利執行，建議由自由貿易區(FTA)模式暫先取代特別行政區。兩岸應透過更多對話，進行貿易協商與經濟合作，共同逐年依比例消弭關稅與非關稅之貿易障礙，實現以金門為自由貿易區。輔以 WTO 之架構，就農業產品、酒類產品、能源、貿易、數量配額限制、汽車工業、服務業、原產地證明、財務服務、投資、智慧財產、文化、關稅、政府、採購、人民進出、進出口限制、貿易標準、進口救濟、爭端解決機構及政府補貼與傾銷共同商定，逐一對話談判達成經濟合作，以利兩岸產業垂直水平分工整合，提昇中國人全球競爭力。若能順利進行金門自由貿易區之對談，遂漸擴及地區，再以經濟實體循序進化至兩岸多區「關稅同盟」(Custom Union)、兩岸多區「共同市場」(Common market)、兩岸多區「經濟共同體」(Economic Community)至兩岸多區「經濟同盟」(Custom Union)。最後經濟互利互補後，再談政治整合問題。

第六章 結論與建議

第一節 結論

金門由於其特殊的地理位置及五十餘年海峽兩岸關係之敵對情勢，一直扮演著台海的前哨，肩負起保衛台澎安全的重要軍事任務與地位。因為其地位的特殊，自民國四十五年起，實施與台澎地區截然不同的戰地政務體制，金門遂被隔離於中國與台灣社會之外。在如此漫長過程中，國家與軍事中心主義展現於此邊陲社會：一方面成為復國象徵與防禦需要而大力進行實體建設；但也犧牲了金門應被給予的民主社會運作、民權的行使及自由，甚至對外交通、人口的進出都受到重重限制。

金門在特殊的歷史背景及在戰地政務體系的管理下，形塑了與台灣地區不同的戰地情境與戰地風光，長期砲火薰染與軍事建設，為金門披上一層戰地神秘莫測的面紗，增加外地觀光客一睹廬山真面貌的誘因，成為金門彌足珍貴的觀光資源。此外，基於軍事的角色，使金門除了因戰事的破壞及軍事的需要，仍保留過去鄉村地容地貌與傳統聚落空間形式，以及保留明清以降的文物古蹟；良好的生態環境，不惟是今日擾攘世界中的乾淨樂土，也正是侯鳥珍禽的受食棲憩之處。這些過去因戰地需要和軍事管制而得以保存的資源，現已成為金門發展觀光之特殊與具吸引力的資源。也是金門現階段除「金酒」外，另一重要的經濟命脈。

從歷史的角度觀之，金門過去早就是一個特別行政區，過去實施戰地政務時代就是一種軍事性質的特別行政區。金門縣解除戰地政務之後，進入一般行政區，惟自開放觀光以來，軍事資源隨戰地政務之解除而減失，而軍方之管制仍依舊存在，因此，金門縣作為一般行政區，仍盡軍事色彩的特別行政區之義務，卻未享受特別行政區之權利。反觀兩岸關係之互動，中共不怕台灣進攻而擴大建設廈門經濟特區，台灣懼怕大陸侵犯而不敢投資金門，因此造成金門既跟不上台灣，又遠遠落後於廈門，成為兩岸夾縫中之犧牲者。台商是中國大陸出口之主力，廣東省如此，深信閩南地區尤烈，台灣應以金門作為西進之跳板，其經濟縱深半徑可到達福建省，甚至到江西省，以前瞻性的規劃角度來看，金廈大橋有必要及早興建。金門設立特別行政區不但可縮小城鄉差距，繁榮離島，更可以金門做為提供台灣向大陸進展的地區，作為台商之根據地，使台商根留在台灣。

第二節 建議

「離島建設條例」立法的目的在於加強離島經濟建設與發展，促進離島經濟繁榮。為使離島與大陸地區貿易正常化，減少非法走私行為，也就是除了「除罪化」功能之外，還必須發揮更大的經濟功能。隨著兩岸經貿往來之增強，以及產業合作、分工整合之趨勢帶動下，兩岸有必要儘速再啓協商管道，以促進兩岸交流與產業融合。正由於兩岸間遲遲未能重開對等談判，「金門特別行政區」的設立，同時具有高度戰略意涵，即透過金、馬離島「小三通」試點階段的兩岸良性互動，朝向建構「金廈經濟生活圈」甚至「金廈和平特區」的基礎。

金門地區實施小三通後，未來金門的發展及持續推動事項必須基於時空背景、資源條件及政府政策，以及兩岸往來之特殊性來擬定與推動相關事務，以開展金門之特殊價值，並協助金門之再開發，否則一但失去政治、經貿商機及談判籌碼，則金門之地位及發展定位將會面臨關鍵性之衝擊，茲將金門未來在兩岸協商過程中可以拓展扮演之角色課題建議如下：

一、立即可行建議

(一) 協助台商子女教育及成立台商訓練中心(主辦機關：教育部、經濟部，協辦機關：金門縣政府)

提供大陸福建廣東地區台商在金門舉辦台商投資經營管理及行銷市場研訓，前提要件是開放金門作為進出大陸之快速窗口，而若干台商的子女亦可在金門地區完成小學、中學教育，減少不必要之教育銜接問題，解決台商小孩教育困境，同時也能允許大陸人士在金門進行授課，以增進彼此對投資環境及市場研判之認知，減少不必要之投資浪費。

(二) 開放短期進入大陸地區之中轉直航管道(主辦機關：交通部、陸委會，協辦機關：金門縣政府)

在兩岸小三通之後，諸多具體通航、通商事務仍然未能完全開放及辦理，而因應兩岸三通及加入 WTO，可先行開放大陸及台灣人民可經由金門地區中轉人、貨，再逐次開放台灣之重要港口、城市，形成漸進式開放之運作機制，以爭取金門的貿易利益及運輸價值，同時也增進對大陸人員來台便利運作之評估基礎。

- (三) 兩岸人民快速簽證作業區 (主辦機關：內政部、陸委會，協辦機關：金門縣政府)
兩岸人士進入金門，不須經由長時間審核。開放經由金門人、貨中轉進入大陸及台灣，可成立快速簽證作業區，協助簽發護照及進出入關稅等相關事宜，同時也允許大陸官方來金設立出入境簡易辦事處，協助辦理落地簽證等事宜，可快速增加兩岸人民交流。
- (四) 人道因素往來台灣之快速進入地 (主辦機關：內政部、陸委會，協辦機關：金門縣政府)
大陸人士來台奔喪或辦理相關重大事宜，在中轉政策未開放之前，可經由專案彈性申請直接進入金門轉入台灣。
- (五) 兩岸特殊觀光區 (主辦機關：金門國家公園，協辦機關：金門縣政府)
在進行兩岸協商談判之際，開放更多大陸人士進入金門參觀，同時也讓台灣人士經由金門進入大陸地區，可增加彼此之認知及減少隔閡，如此可增進金門、廈門地區觀光業務之成長。
- (六) 作為加入 WTO 後兩岸通航、通商談判之前置協調中心 (主辦機關：陸委會，協辦機關：金門縣政府)
由於金廈往來有一定的基礎及流量，因此加入 WTO 後之諸多兩岸協商談判機制，金門可成為兩岸官方、學界、產業界之協調中樞。而且隨著小三通運作機制之建立，商貿往來之強化，彼此互動經驗也在增加，並且金門縣政府也與大陸政府部門有諸多協商之機會，在推動兩岸通商、通航之過程，可以扮演技術指導、經驗傳承之角色，以增進談判過程之掌控及權益之維繫。另外也由於小三通，兩岸也有一定程度之溝通互動模式，如過進行兩岸大三通之協商談判，先行移置至金門，進行前置作業協調，如此再釐清相關問題層面及關鍵權益、法規上較有所突破，並且也能進行觀念之溝通，減少進行直接性議決，增進彼此之信賴度與合作意願。

二、中長期建議

- (一) 兩岸和平中立區 (主辦機關：國防部，協辦機關：金門縣政府)
金門經歷八二三炮戰，選擇金門有「終戰」、「和平」及地理合適性之優勢條件，具有高度象徵終戰和平意味，形成兩岸和平中立區之角色及發展定位。
- (二) 兩岸經貿合作交流中心 (主辦機關：經濟部，協辦機關：金門縣政府)
經由簡易之出入境進出入文件審核，促成金門地區成為兩岸經貿合作

交流之特區，由於交通之便利性，以大陸而言，可經由廈門進入金門，以台灣而言，搭乘飛機直航金門，可減少諸多往來運輸時間及成本之花費。

- (三) 作為兩岸金融中心（主辦機關：財政部，協辦機關：金門縣政府）配合人民幣及新台幣相互流通，形成資金往來之管道及交換之場所，變為金融特區進行交易作為兩岸直接貿易交易之運作基礎，以及作為開放人民幣進入台灣之評估經驗。同時分析兩種貨幣交流可能衍生之問題，彙總蒐集相關經驗來進行法規之調整、交易機制之轉變，或是擬定其他替選方案之制定，以分析可能帶來之衝擊。如果真正無法能落實，則可予以調整。

附錄一：

親愛的鄉親您好：

本校金門分部接受行政院研考會委託辦理「金門設立特別行政區可行性之評估」專案研究計劃，為瞭解您對金門未來設立特別行政區的看法與觀感，懇請您撥冗填答此問卷，對於您的協助，謹致誠懇的謝忱。

國立高雄應用科技大學金門分部 敬上

說明：特別行政區是指立法者創設一個特別的行政主體來擁有特別的管轄權限。金門未來的發展與定位是否朝向觀光、免稅、經貿、和平或非軍事化特區來規劃，須先徵求民眾的意見與認同，請依您的看法在右邊適當的□打“√”，感謝您的協助。

壹、您對未來金門設立特別行政區的看法：

1. 金門設立特別行政區可吸引外人投資，帶動地方繁榮。
非常同意 同意 無意見 不同意 非常不同意
2. 金門設立特別行政區可吸引國際觀光客，增加觀光外匯收入。
非常同意 同意 無意見 不同意 非常不同意
3. 金門設立特別行政區之設置會提高金門之行政位階。
非常同意 同意 無意見 不同意 非常不同意
4. 金門設立特別行政區可成爲兩岸交流互惠的中介。
非常同意 同意 無意見 不同意 非常不同意
5. 金門設立特別行政區可增加當地的就業機會。
非常同意 同意 無意見 不同意 非常不同意
6. 金門設立特別行政區可使年輕人留在當地工作，減少人口外流。
非常同意 同意 無意見 不同意 非常不同意
7. 金門設立特別行政區是政府開拓財源的方法，可增加稅收。
非常同意 同意 無意見 不同意 非常不同意
8. 金門設立特別行政區的稅收可增加社會福利，並回饋當地居民。
非常同意 同意 無意見 不同意 非常不同意
9. 金門設立特別行政區可提高金門本地人民之生活水準。
非常同意 同意 無意見 不同意 非常不同意
10. 金門設立特別行政區可帶動地區相關產業的發展。
非常同意 同意 無意見 不同意 非常不同意

11. 金門特別行政區可增加本地民眾便利就醫之選擇機會。
非常同意 同意 無意見 不同意 非常不同意
12. 金門特別行政區可減低本地民眾民生必需品費用之支出。
非常同意 同意 無意見 不同意 非常不同意
13. 金門設立特別行政區會淪為政治議題，造成兩岸關係緊張對立。
非常同意 同意 無意見 不同意 非常不同意
14. 金門設立特別行政區會使金門地區經濟過分依賴中國。
非常同意 同意 無意見 不同意 非常不同意
15. 金門設立特別行政區的設置會造成地價上漲，並引起地皮炒作。
非常同意 同意 無意見 不同意 非常不同意
16. 金門設立特別行政區會使本地貧富差距擴大。
非常同意 同意 無意見 不同意 非常不同意
17. 金門設立特別行政區的設立會造成當地居民生活的不便。
非常同意 同意 無意見 不同意 非常不同意
18. 金門設立特別行政區會造成當地人口數增加，帶來環境污染問題。
非常同意 同意 無意見 不同意 非常不同意
19. 金門設立特別行政區會危害國家安全。
非常同意 同意 無意見 不同意 非常不同意
20. 金門設立特別行政區的開發會造成新舊型建築物的不協調。
非常同意 同意 無意見 不同意 非常不同意
21. 金門設立特別行政區的開發會給金門帶來生態環保問題。
非常同意 同意 無意見 不同意 非常不同意
22. 金門設立特別行政區的開發會破壞原有的風土民情。
非常同意 同意 無意見 不同意 非常不同意
23. 金門特別行政區的設置應朝向觀光特區規劃。
非常同意 同意 無意見 不同意 非常不同意
24. 金門特別行政區的設置應朝向免稅特區規劃。
非常同意 同意 無意見 不同意 非常不同意
25. 金門特別行政區的設置應朝向經貿特區規劃。
非常同意 同意 無意見 不同意 非常不同意
26. 金門特別行政區的設置應朝向和平特區規劃。
非常同意 同意 無意見 不同意 非常不同意
27. 金門特別行政區的設置應朝向軍事特區規劃。
非常同意 同意 無意見 不同意 非常不同意

貳、您對過去金門施行戰地政務實驗的看法：

1. 戰地政務的實施，曾保障金門地區的國防安全。
非常同意 同意 無意見 不同意 非常不同意
2. 戰地政務的實施，曾促進金門地區的經濟發展。
非常同意 同意 無意見 不同意 非常不同意
3. 戰地政務的實施，曾加強金門地區的基礎建設。
非常同意 同意 無意見 不同意 非常不同意
4. 戰地政務的實施，曾提高金門地區的生活水平。
非常同意 同意 無意見 不同意 非常不同意
5. 戰地政務的實施，曾保存金門地區的傳統文化。
非常同意 同意 無意見 不同意 非常不同意
6. 戰地政務的實施，曾增進金門地區民眾的向心力。
非常同意 同意 無意見 不同意 非常不同意
7. 戰地政務的實施，曾維持金門地區的純樸民風與社會治安
非常同意 同意 無意見 不同意 非常不同意
8. 戰地政務的實施，限制了金門地區民眾的參政權利。
非常同意 同意 無意見 不同意 非常不同意
9. 戰地政務的實施，降低了金門地區民眾的國民所得。
非常同意 同意 無意見 不同意 非常不同意
10. 戰地政務的實施，限制了金門地區民眾的遷移自由。
非常同意 同意 無意見 不同意 非常不同意
11. 戰地政務的實施，減少了金門地區民眾的就業機會。
非常同意 同意 無意見 不同意 非常不同意
12. 戰地政務的實施，干擾了金門地區的地方自治發展。
非常同意 同意 無意見 不同意 非常不同意
13. 戰地政務的實施，限制了金門地區的土地發展。
非常同意 同意 無意見 不同意 非常不同意
14. 戰地政務的實施，降低了金門地區民眾的生活水平。
非常同意 同意 無意見 不同意 非常不同意

參、個人基本資料：

1. 性別：

1)男；2)女

2. 婚姻狀況：

1)已婚；2)未婚；3)其他_____

3. 年齡：

1)20~29 歲；2)30~39 歲；3)40~49 歲；4)50~59 歲；
5)60 歲以上

4. 職業：

1)農林漁牧礦業；2)製造業；3)服務業；4)軍公教人員；
5)學生；6)家庭主婦；7)退休人員；8)其他_____

5. 學歷：

1)國小及以下；2)國中；3)高中(職)；4)大學(專)；
5)研究所以上

6. 平均月所得：

1)無收入；2)15,840 元以內；3)15,841~30,000 元；
4)30,001~50,000 元；5)50,001~70,000 元；
6)70,001~90,000 元；7)90,001 元以上

7. 居住地：

1)金城鎮；2)金湖鎮；3)金沙鎮；4)金寧鄉；5)烈嶼鄉

8. 您認為未來金門應設立特別行政區：

1)非常贊成；2)贊成；3)無意見；4)不贊成；5)非常不贊成

附錄二：

金門設立「特別行政區」可行性評估實務研討會會議紀錄

- 一、會議時間：中華民國九十一年元月三十日（週三）上午九時起
- 二、會議地點：金門縣政府會議室
- 三、主持人：李縣長炆烽、李主任金振
- 四、紀錄：王翔煒
- 伍、出席人員：

交通部包技正嘉源、經建會汪技正宗灝、陸委會洪科長志清、研考會楊專員睿雲、財政部高雄關稅局林清和副組長、財政部國稅局金門服務處石主任文興、財政部國有財產局金門分處溫主任湖滴、金門國家公園林副處長志銘、高雄市財政局洪東煒副局長、金門縣政府李縣長炆烽、金門縣政府吳副縣長成典、金門縣議會李主任秘書增德、金門縣政府楊參議水森、金門縣政府陳參議炳仁、金門縣政府張參議金成、金門縣建設局陳局長朝金、金門縣教育局盧局長志輝、金門縣工務局張局長忠民、金門縣社會局蔡局長是民、金門縣觀光局林局長振查、金門縣計畫室楊主任肅池、金門縣警察局張局長蒼波、金門縣地政局陳局長世宗、金門縣稅捐稽徵處陳處長春元、金門縣港務處莊處長永才、金城鎮公所許鎮長金象、金湖鎮公所陳鎮長福海、金沙鎮公所黃鎮長清堦、金寧鄉公所吳鄉長怡跑、烈嶼鄉公所洪鄉長國正、國立台灣大學森林系李國忠教授、國立台灣大學土木系楊永斌教授、台北市結構技師公會蔡榮根理事長、銘傳大學陳德昭教授、永然法律事務所黃怡騰律師、國立台灣大學社會學系薛承泰教授、真理大學財金系李沃強教授、高應科大人力資源系王湧泉教授、嘉南藥理科技大學楊朝成教授、佛光大學楊樹清先生、中華民國全國教師會羅德水先生、知名版畫藝術家李錫奇先生、國立成功大學丁仁方教授、國立成功大學張讚合教授、國立成功大學澎堅玫教授、國立中山大學企管系高明瑞教授、淡江大學大陸所張五岳教授、警察大學行政管理系李宗勳教授、義守大學財金系李樑堅教授、義守大學國貿系鄧穎懋教授、嘉南藥理科技大學余元傑教授、嘉南藥理科技大學黃源謀教授、話題報導雜誌社總編輯廖惠珍女士、中華經濟研究院蔡慧美女士、高應科大金門分部李金振主任、高應科大金門分部陳建民主任、高應科大金門分部黃中興主任、高應科大金門分部郭文中主任、高應科大金門分部江柏煒教授、高應科大金門分部張梨慧教授、高應科大金門分部蔡承旺教授、高應科大金門分部李志泓教授、高應科大金門分部林正士教授、空中大學金門學習指導中心主任李沛慶教授。

六、發言要點：

1. 金門縣政府李炷烽縣長：

金門過去的滄桑歷史，緣於金門特殊的戰略地理位置，導致過去五十年來金門在軍事、政治、經濟、社會層面上，一直扮演著一個不尋常但卻十分有貢獻的角色。我們現在正面臨兩岸環境的急遽改變，金門站在台灣和大陸的中介點上，未來可見的歲月當中必需面對的是一個隨時都會改變、隨時都必需調整、隨時都必須去因應的時刻。所以此次研討會的召開，就是希望能透過各位學者專家智慧的結晶，心血的結合共同為金門的過去、現在、尤其是未來，探討出屬於金門人可大可久的方向。

個人很榮幸在去年的十二月一日，由於鄉親們的支持來主持縣政。在這個偉大而艱辛的時刻，我與在座各位以及我們所有的鄉親父老都同樣抱持謹慎、嚴肅的心情來面對此歷史性的時刻，所以我個人也常思索金門的未來到底是什麼？在追求金門未來願景的時候，應該務實的檢討今天金門的處境，以及我們過去歷史的教訓。所以本次研討會之構想就是在這種理想與現實之間，如何來探討金門的未來，我相信在座各位一定會抱持同樣的心情，對金門未來的定位與發展，奉獻大家最高的智慧。當然如果金門的定位與發展還能夠邀請到大陸相關的學者專家或是決策官員，對這樣一個活動將更具有意義和貢獻，所以在這裡也誠懇的拜託大家能夠以愛護金門、關心金門未來發展的忠誠，為金門提出一些可以參考、可以學習、甚至是可以遵循的寶貴意見，我想這是今天舉行這樣的盛會最大的用意。

在承辦的過程當中，國立高雄應用科技大學金門分部的李主任、行政院研考會的指導長官，包括縣政府所有同仁都積極地籌備此次會議，才能夠讓今天這樣的盛會能夠如期順利舉行，在此向所有工作人員表達最大的感謝，再一次祝福各位在新的一年裡能夠事事順利、身體健康、為金門的未來貢獻大家的努力，為金門找到一個亮麗可期待的明天，謝謝大家。

2. 高雄應用科技大學金門分部李金振主任：

感謝各位貴賓在百忙之中能夠參與這次的研討會，也非常感謝來自台灣本島的各行政長官，包括在座的交通部代表、經建會代表、陸委會代表及研考會代表，和我們來自於台灣各學術界的學者專家和金門本地的各界主管、高應科大金門分部的同仁。剛才縣長已經向大家做一個開場白說明，對於這一次研討會的主題，有關於金門未來的發展方向何去何從，今天我們集合了各界精英針對這一次的主題做一個深入的把脈，金門過去的發展誠如縣長所

說，歷經了滄桑的歲月，金門未來的走向是不是有一個轉機，這次研討會主要就是要結合各界精英，為金門未來的發展提出方向與建議。

本次研討會也是李縣長在擔任立法委員時向中央政府提出的建議，中央政府非常重視此研究課題，特別由行政院研考會公開在網路上招標，高雄應用科技大學很榮幸能夠在眾多學術單位的競爭下承辦此專案研究。就政治環境來講，金門是屬於中華民國的一部分，台灣與大陸這兩個對等政治實體的交會點刚好在金門，所以金門變成一個閃閃發亮的土地。因此金門在兩邊夾縫中如何求生存？求發展？這正是李縣長上任後開展出一個大有為格局的契機。今天正值縣長就任一個多月，大家共同為金門的未來提供建言，在此向大家做簡單報告與說明，把時間保留給各位來賓提供寶貴意見。

3. 台灣大學工學院院長楊永斌教授：

中華民國在台灣必須有個大戰略，這個大戰略怎麼說呢？今天台灣海峽好比楚河漢界，金馬地區可比喻為邊界之兵卒，兵卒要丟掉很容易，但真的要功成名就的話其實也是有可能，為什麼這樣講呢？就是以往在戰時，毫無疑問這兩卒擔當守衛的任務，今日兩岸和解，這兩個卒子仍可扮演重要的經濟立功角色。

由經營之神王永慶的談話可知，他在整個大陸走完以後，曾經表示台商最佳投資地點在廈門，但是從另一個角度來看，台灣不管是統是獨，難道沒有一個裡外親疏的觀念，難道沒有弧度軸深的觀念，什麼叫做弧度或者軸深的觀念呢？難道台灣人不會比較想和福建人打交道？難道台灣人不會比較想和閩南人打交道？當然是要的，你要把這些變成你的朋友，在整個中國的版圖中，福建就是你的親戚，閩南人更是你的兄弟，假如以此觀念再加上整個的大陸投資情形看來，就如王永慶先生所講的，台商的最佳投資地點就在廈門，這麼一來整個大戰略就形成了。把金馬地區列為緩衝區、前哨站這麼一個大台灣的觀念，所以今天提到「特區」就很怕大家以為我們要移情別戀，喜新厭舊要回到對岸去，其實不是如此，而是我們依舊站在整個大台灣之概念下來思考。而金廈大橋的建設必須落實，如此才能將金門建設為台商的家，假如台商透過這兩座橋晚上可以回到金門，小孩、家庭、子女可以在這邊就業的話，所有台商早上開車到廈門上班，晚上再回金門過夜，金門百分之百就繁榮起來，絕對不會因為大三通而蕭條，這就是整個檯面上的佈局，把金門建設成台商的家，實際上再套上「特別行政區」的字眼與角色。

大陸利用港澳地區與世界接軌，台灣可以用金門當成媒介與大陸接軌，這是一個很好的觀念，假如這兩座大橋建造完成，再加上廈門到福州的鐵路，

如此台商才能擴展到福州，甚至到浙江，這是很重要的概念。因為台灣常有此顧慮，說你們金門怎麼可以這樣與大陸打交道，我認為從四百多年前金門就和台灣在一塊，沒有鄭成功從金門東渡就不會有今天的台灣，所以就是從地理、從歷史來思考的話，金門與台灣是生命共同體的概念，先拋磚引玉把問題點到這裡，謝謝各位。

4. 佛光大學駐校作家楊樹清先生：

個人過去曾經辦過金門報導雜誌社，也曾在金門日報鄉訊版擔任編輯將近四年時間，在立法院或民進黨制定金馬政策白皮書時曾經參與討論，針對金門設立特別行政區可以從媒體之角度觀察，為各位簡單報告輪廓性之歷史。

發生在一九九四年民進黨主席施明德提出的非軍事化—金馬撤軍論，朝、野震盪，引發金馬體質、屬性論辯。事實上在一八四〇年，就有過「金門撤軍論」的提出了。清道光二十年，福建總督孫爾準以漳州所屬豁口地為海寇出沒區為由，向朝廷奏請欲移金門右營守備駐守其地；此案為金門總兵陳化成所否決，覆議大略謂守備有錢糧之責，難以久駐，應增兵兩百多名，每年以游擊守備駕船輪流巡哨。不見大敵的清世，陳化成反對金門撤軍，反應增兵。此事在一個多世紀後的中華民國時代又重演，期間再有「金馬人民自決論」、「金馬地位未定論」、「金馬福建化」、「金馬去中華民國化」等混沌未明的論調，每一次都激化了金門人擺盪在兩岸間的土地與政治情緒。

在各種金門體制的論辯中，「自決化」、「未定論」、「撤軍論」、甚至「金馬建省」、「金馬國」，顯然不為金門人所喜。一九九五年國民黨中央政策會在立法院舉行《金門、馬祖自治之區劃問題》研究報告初稿討論會、金馬與會者對議題中之「成立軍事特別行政區」、「委託台灣省代管」多持反對聲者，但如將金馬納為「經濟特別行政區」多表有討論、接受空間。「經濟特區」的概念，立即出現在一九九六年民進黨的《金馬經濟政策白皮書》的規劃中，民進黨主張金馬應朝向「經貿自由特區」發展，並制定金馬地區經濟發展條例，獎勵租稅。關於此未見金門人有反彈聲浪，但也未見今已執政的民進黨將之法案化，或明確宣示，但「金馬經濟特區化」的部分意涵在民國八十九年立法通過的《離島建設條例》中，概念原型乍見。

國立高雄應用科技大學與金門縣政府此次舉辦「金門成立特別行政區」可行性評估研討會，個人應邀出席發表觀點，積多年觀察，基於不自貶金門人尊嚴、不激揚台獨意識、不影響兩岸人民情感的基準點上，個人主張「有條件」的「金門特區化」：一是中華民國憲法保障下的特別行政區。二是保留福建省屬性的特別行政區。三是直屬中央管轄的特別行政區。四是維持自治

精神的特別行政區。五是非軍事化的特別行政區。六是經貿自由區發展的特別行政區。七是納入國土發展計畫的特別行政區。八是不能自外於兩岸的特別行政區。在此把個人簡單的特區概念跟看法跟大家報告，謝謝。

5. 嘉南藥理科技大學楊朝成教授：

金門我常回來，本身從金門高中畢業後再去台灣升學就業，所以對金門有很深厚的感情。金門的發展說實在是蠻落後的，和台灣相較之下差距蠻大的，這幾年來覺得金門因軍隊減少，進而開放觀光，好像造成金門很大的生機，但後來觀光的人潮越來越少。而金門的發展到底該何去何從？

金門給人的印象是一個戰地，軍隊撤走之後留下很多軍事設施，觀光產業如何去代替，如何運用先前軍中的設施，發展具有特色的觀光產業。個人常去各地參加研討會，最近像屏東縣政府辦了一個風鈴季、每一年宜蘭的童玩節帶來相當人潮，而金門很多的戰鬥設施可以舉辦青年朋友野外的戰鬥競賽，現在替代役又增加了，很多人沒打過靶，可以在結束時做一打靶的訓練讓別人知道是怎麼樣的一個情形，甚至現在已經沒有炮戰，很多人不了解以前金門打炮戰的情形，沒有記錄片可以了解現在砲彈製成鋼刀的情形又是如何，當台灣同胞到金門參觀時可以當成一很好的宣傳與誘因，切莫讓金門的經濟發展隨著軍隊撤軍而蕭條。

目前金門當地可在街上購買到大陸貨，但是在機場安檢時卻又無法通關，我常和台灣朋友聊天，台灣朋友常認為有受騙的感覺，因為在金門買東西時並沒有限制，而到機場才又全部遭到沒收，造成很不好的印象，如何利用金門特殊的風土民情和台灣不同之處來發展觀光，台灣目前的產業亦是走服務業方向，金門應如何趕上台灣是值得深思的議題，至於說台灣是否要三通，畢竟金門只是一個小島，三通時是否可當成一個跳板，在金門過夜後再過去大陸，如果在小三通時開放台灣人不用在金門設籍就能過去大陸，金門可能會比較榮繁，所以為何現在有人到金門設籍六個月，因這六個月蠻長的，只要不要有這六個月的限制，應該可以增加金門的發展，以上提供幾點淺見供各位參考，謝謝大家。

6. 真理大學財金系李沃牆教授：

一個土生土長的金門人提出個人的觀點，個人覺得針對此問題應由點、線、面三層次來看，金門的經濟發展在優勢、劣勢、機會和威脅部分先做探討再決定策略。在優勢部分，我覺得金門的優勢就是獨具戰地特色的閩南建築之觀光資源。而在劣勢上，金門是一個島嶼，自然資源受到極大的限制，

因此金門對外依存度非常高，如此情況讓金門經濟發展受到侷限，從過去戒嚴時代對金門發展的限制非常多，而民國八十一年解嚴之後發展觀光事業，對金門經濟發展事實上並無相當的進步，金門目前經濟發展狀況，國民所得依然不及台灣人民所得的三分之二。而第二劣勢問題在於財源不足，因金門財源來自中央，所以大部分要看中央臉色。再來就是金門的定位一直處於模糊狀態，所以未來金門該何去何從，必須重新加以定位，避免因軟硬體設施不足造成發展阻礙。

而從外部環境的機會與威脅來看，「小三通」為一重要契機，個人期待金門能夠成為兩岸中轉的緩衝地區。其次為離島建設條例的通過，離島建設資金將有助建設發展。第三部分為金廈兩地人文風俗不可分割的關係，所以將來的發展可就長遠之金廈共榮圈、金廈經濟發展為導向。而外部威脅方面：第一部分就是資金的外流嚴重，由於金門人至廈門投資置產甚至存款，對於金門發展事實上造成很大威脅。第二就是大三通後之衝擊，因為中轉部分將受影響，值得注意。第三個是加入 WTO 之衝擊影響。第四點是萬一台獨了，金門將何去何從？這是針對優、劣勢及機會和威脅之分析，我們應採取之策略就是，把握機會，維持優勢，克服劣勢，去除威脅。所以個人出了從經貿特區至金廈共榮圈之構想建議。為何有此想法？第一個是為金門尋找一個明確的定位，因為金門若失去了政治上的優勢、地位與籌碼將對經濟造成很大的影響。雖然這樣的想法或是將來的實施很困難，但各位知道，像歐盟這樣的發展經過幾十年，而且分久必合，合久必分，兩岸的統合是必然的趨勢。所以個人提出的想法就是從短程目標的兩岸小三通發展到中程目標經濟特區的設立與自由貿易區的成立，這些大方向在書面資料上都有。從經濟特區設立到自由貿易區的設立後，順勢就會形成一特別行政區，對金門未來的定位是一好的發展方向。而將來如果兩岸統合，在金廈的共榮圈也是一個必然的發展趨勢，所以個人的想法就是從共同市場階段到最後的終極目標就是金廈的經濟整合。

7. 高雄應用科技大學金門分部李金振主任：

由於大家的見解非常精闢，在此先把時間做一分配，因與會的人員非常踴躍，大概有五十位左右，每一位如果分配到二分鐘的話，需要有一百分鐘，等一下整個研討會是在十點半休息，然後十點五十再繼續開始，所以分兩個段落，而兩個段落合起來有兩個小時，希望發言的學者專家能控制在三分鐘，剛剛我們歸納起來發言的意見大致可分為幾部分，第一是發展成為一個特別行政區的必要性，第二是發展特別行政區的模式，應採取何種模式，第三個

是可不可行，是否有具體做法，這三部分層次，經過大家發言後已突顯出來，接下來請台大社會系薛教授進行發言。

8. 台灣大學社會系薛承泰教授：

昨天中午搭計程車往松山機場時，收音機裡剛好報導一則新聞，中共方面歡迎民進黨的成員去大陸訪問，結果我方政府為此大表擔心，相對於其它政黨和大陸接觸叫做聯共賣台，由此可看出高層的政治人物只有權力慾望而沒有理念。個人曾經提過，自古以來，金門廈門之間地理上為一生活共同體，自民國三十八年以後，金門與台灣成為生命共同體，生命共同體之重要性勝於生活共同體，最近這五十年來金門與台灣都是以生命共同體相互依存著，金門存在最重要的目的是捍衛台灣的民主自由，而且其目的亦達到了。但很遺憾最近生命共同體的概念開始有所扭曲，而生活共同體好像有恢復的景象，因此在這個階段台灣有人將此喻為福建化，或是去中華民國化，從短期看來，只是政治版圖上之認同程度不同而已。

我們不能以台灣本位立場解讀金門，希望我們能從理念層次探討金門、大陸、台灣三者之間的關係。而特別行政區之設立應小心謹慎，畢竟金門與台灣只有幾十年生命共同體的經驗，高層政治人物的想法是否可靠，說真的我們也不能太一廂情願，憂心此議題會被有心人士當做割斷台金生命共同體合理化的理由。

9. 台灣大學森林系李國忠教授

非常高興又再度提出金門設立特別行政區的議題，以前很多人亦提出金門可以像香港一樣成立一個特別行政區，金門可以像香港一樣發展成為一個以大陸和台灣為主的特別行政區，這樣做金門好像可以擺脫痛苦的命運，大家都可以變富有，而飛黃騰達。但是不要忘記，香港可發展成為繁華之特區是因為其背後有龐大的英國集團在經營，及其與世界各國友好關係之維持，香港才可以發展起來，而另一方面，香港具有優越的經濟條件，反顧金門是否亦具備相同條件。若將金門設立為特別行政區，有哪一國家、集團能在本地大量投資經營？我們必需考慮中央政府對於金門設立特別行政區之看法，先前政府之考量在於金馬地區設立特別行政區，以擺脫這兩個包袱，台灣可以自行發展，而非真正以金馬的發展做為考量方向。因為金門是大陸延伸而出的小島，須自我認知，了解本身發展條件，此為一相當重要課題，而金門與廈門之間的依存應如何調適，值得探討。

當前最重要的是如何利用小三通的可利條件，好好規劃金門發展，以觀

光產業帶動地方的鄉土產業，包括農業，因金門有農產品可以配合觀光，譬如金門當地芋頭、蒜、蘿蔔絕對比台灣好，就利用這些來吸引觀光客。而觀光的發展必須有其吸引力，最主要還是戰爭的遺跡資源，以及閩南式傳統建築資源是我們最大的資產，沒有這兩項金門有再漂亮的園區也沒有人會來，因為幾千幾萬個小島比金門漂亮太多了，所以我們必需善用獨特的戰地資源以吸引觀光客，再帶動當地其它產業，就可以達到此目的。再者，金門酒廠不可被損傷，這很重要，因金門高粱酒現在佔有高知名度，要保護好金酒產業別讓其它人破壞，若金酒產業保有相當盈收，將是未來金門發展的重要經費來源之一。

10. 警察大學行政管理系李宗勳教授：

個人此行有一相當大的感受，就是剛剛薛教授所提到的生活共同體和生命共同體的概念。昨天去小金門，想看那裡到底是怎樣的小額貿易情形，了解到大陸商品非常便宜，看到都是福州、廈門的商品。早期台灣與金門為生命共同體，此共同體目前已產生變化，自兩岸情勢和緩後，金門和廈門生活的連結關係重要性勝於金門與台灣關係，在此提出一個疑問，過去一年的兩岸小三通實行至今成果如何？金門至廈門有一萬多次，而廈門到金門只有九百多次。

就目前來看當地大陸商品有至金門銷售之競爭力，但反顧金門卻無特殊產品運至對岸，金門並非只是單純貨物進口，而是一中轉區，包括台灣本島旅遊發展在內，如果能擴張此願景，則就不只單一燦坤到金門設廠。第二點若朝著金廈共同生活化，個人覺得生活共同化並非只是經濟化而已，還包括安全化和互惠化，講到安全化就有很深的感受，昨日住在金端飯店，剛好遇到廈門市的一位副局長，以前我們在廈門碰到時候都很謹慎，現在就不一樣了，大陸已管不住各省發展，香港已和廣東連在一起了，廈門本身很清楚了解其和金門生活共同體的依存關係，所謂的金廈共榮圈的擴張對於廈門、金門和台灣都有受益。基本上的主張在於如果金門、台灣、廈門的交流能多一點，那特別行政區的概念應該可以慢慢去嘗試。

11. 永然法律事務所黃怡騰律師：

評估金門特別行政區的設立和規劃之可行性，應先從目的談起，規劃特別行政區從本地政府或民眾的角度來看，總是希望能夠爭取到經濟利益，而生活條件也能因此獲得改善，從這個角度來看的話，做一種行政區的調整，由台灣近年之歷史看來，以行政區劃調整來達到改善經濟條件者並無前例，

即使有大概也是北高兩市改制後產生財政收支分配比例改變，所以可以有效利用其優勢，產生經濟上的效益，當然這不是唯一的因素，北高兩市有其發展優越條件之處。我想金門本地未來設立特別行政區之需求在於經濟利益，但我們本地人口少、所得偏低、生活成本高，從此角度來看，改變任何行政區的改變都無法縮短金門與台灣間的差距。所以目前政府顯然還有很多可以做的，從具體的特區角度探討，要有某種程度立法權，離島建設條例當中只有在第十八條提到，在兩岸三通之前，可以在金馬地區試辦通航而已，所以當時在陸委會解釋只有通航，沒有貨物中轉，也沒有通商，也不是通郵，這只是人員要過去不用再經過兩國機場如此而已。

所以如果真的要設立所謂特別行政區，要問說我們能夠從中獲得什麼？應該有這方面的立法權，而這立法權又不免涉及兩岸關係方面，這方面又有一個問題，就是兩岸之間一些暗地走私問題，由於本人在金門擔任一些法律顧問工作，經常接觸到被當成是走私犯罪移送法院的案件，或者是雖然不同於走私犯罪，也要移送高雄關稅局處罰、沒收貨物的案件。最近我們通過加入 WTO 有關配套條款中，行政院修正取締走私條例，公佈取締走私限量認定標準，把走私菸酒除罪化，換句話說，走私菸酒如果超過一千公斤或完稅價格超過十萬元以上，在以前必須移送法院，而目前無論價格超過多少，都只有罰款、沒收貨物而已。從此角度看來，中央政策走向跟金門地區兩岸走私案件始終無任何放寬，使得每一位從事岸際交易者，都可能成爲一犯罪者，所以至目前爲止看不到政府任何方向調整。設立特別行政區如果無任何立法權，將會造成空洞效益。

其實我們若要把特別行政區加以落實，不該只是參考台灣的加工出口區或是對外的貿易區，而且我們也無法用香港一國兩制做爲借鏡，唯一能參考的是大陸在沿海地區設立經濟特區之模式，如何在金門創造一些有利的條件，租稅的優惠，交通更便捷，以及吸引更多人來到金門。幾十年來，政府並無擬訂出任何基本規劃及建設，所需之通關設備碼頭、港口、飛航設備，根本不足以和廈門做任何競爭。所以，目前要做的是縮短金門與台灣之間的落差，第一要有長遠規劃，第二要從務實的基礎建設著手，第三讓大陸有正確認識，我們希望能藉由金廈大橋溝通對岸，而廈門政府並無任何規劃，可見我們又是一頭熱，目前狀況建立在許多要努力未完成的基礎上，所以經由這些觀察以及個人認知，覺得我們並無基礎。希望藉由本次討論可以落實做法，若要規劃必需具有經濟性內容，誘導性機制，同時要建立招商條件的基礎。若以金門和新加坡比較，金門有一百五十平方公里面積，人口包括駐軍大概有六至七萬人，新加坡有大於金門三倍半土地，二十倍的人口，如果金

門真的有發展條件，將可吸引更多人口居住在金門這島上，金門的劣勢在於土地太小，人口太少，若有二十萬的定居人口，可以想見將擁有各方面的力量。所以如何加強基礎建設，如何吸引人口定居金門，為整個特區建設精髓所在。在開放之後可參考香港模式，九七之後支撐香港經濟來源大多是大陸的人員，他們不斷在香港設置分公司，設置許多辦事處，引進許多從大陸去觀光的人員，填補香港從九七之後的空虛。同樣的金門如果開放的話，也可能吸引到金廈來旅遊或經商的部分大陸資金和商務活動，如果金門對大陸有更開放的措施，以台灣特有的條件，相信建設起來是有可能往廈門發展，希望能藉此次討論特別行政區的構想和大家交換意見，讓我們可以形成一個很好的精英論壇。

12. 台灣大學楊永斌教授(第二次發言)：

經過諸位的討論後，特區的輪廓已經比較明顯，今天如果我們在這邊講講而已，執政黨、立法院和各單位都無法被說服，那這些討論都沒用，只是大家發洩自己內心的談話而已，現在討論的課題應該至少有兩大前提，第一是大三通實行，第二是假設在未來五十年內不會打仗。不然根本沒什麼可以談了，我比較喜歡用台北的觀點來看，只要有舉個數字就可以知道道台北政府有多緊張，現在廣東省的出口有百分之八十是由台商所貢獻的，我們台北政府能不緊張嗎？現在所謂根留台灣，講了半天都沒有用，其實困境一堆，希望將金門特區的觀念帶進大格局內，在兩方對照的棋盤下才有用。因此出發點在於不管台獨或統一，總必須有一緩衝區，有一友善範圍，不要開口閉口台灣人和中國人之別，現在大家對於特別行政區定義不一，所以個人的角度看來，所謂特別行政區在於容許比較大的兩岸互動空間，這是比較可行的。為何海基會和海協會不個別設辦事處在廈門和金門，每天都可以談，沒事可以喝咖啡、喝茶，自然會有很多問題會談進來，必須有個介質，這盤棋局在加入 WTO 之後要繼續下，另一步棋就要主動一點、積極一點，建設金門，把金門看成一顆有用的棋，小三通其實就是把金門當成棋子，而台北政府已經在國際上獲得正面的回應，柯林頓政府和布希政府都很肯定這一招，金馬同胞卻完全不肯定這一招，所以實際上不能不考慮台北的思維，今天我們所談的如果沒辦法說服立法院，沒辦法說服民進黨，我們所講的都是白談。

假如廣東百分之八十的出口是由台灣貢獻，那福建省呢？接近或者更高，像這樣子燦坤就是一個明顯的例子，在金門這邊利用這一個卒子和台北做連繫，當中的建設最多是一座橋而已，要讓民進黨了解我們扮演著一顆棋子角色，幫台灣往前推了一步，然後那一步我們可以幫其遠交近攻，當成一

緩衝區，這樣台商至少有個根可以這裡為基地。所以在此情形下你不必要談跟香港的金融競爭，不必要談跟新加坡的金融競爭，那是不可能的。因為香港和新加坡是整個收入投資在同一土地上，而在此卻是零收入，根本沒辦法投資，所以剛剛各位主軸很明顯，金廈一定要連結，那一座橋就是其中一部分，而台北卻很怕這座橋，所以唯一所要說服的就是要有大戰略的概念，台北應逐漸擴大其半徑，未來的棋步應是如何建立金廈大橋，留住二十萬台商，不管統一或獨立。一定要有一個大戰略，而非束手無策，不管下一步該怎麼走，擴大影響力，擴大戰略面是有其必要的。金門地區應完全充份了解台北觀點，如此才能說服執政黨，不然兩邊顏色又不一樣，一個黃色、一個藍色，其實可讓福建沿海有點淡綠色，這樣並沒有什麼不好，應該是這樣的一個角度，這樣才能通過立法院想法。

13. 洪副局長東煒（高雄市政府財政局）

金門縣擬設立特別行政區除事先經公共政策評估以外，相關法令及配套措施宜隨之增修。如行政區劃法，區域計畫法，促進產業升級條例，所得稅法，都市計畫法與都市更新條例等，甚至金門縣政府亦可因應地方自治法精神研訂地方租稅減免相關自治條例或法令，以帶動金門地區之繁榮與發展。我們可以透過金門縣政府財政局提出針對公共建設減免地價稅、房屋稅或者契稅的課徵條例，然後經由金門縣議會通過。此外，所有的縣市長本身要有一個使命感，就是要負責招商，過去很多縣市長沒有這樣的概念，認為說每一年等統籌分配稅款下來，或者中央補助款下來，但是這非常有限，縱使這次立法院通過的財政收支劃分法，這個比例也很有限，所以只有靠自己從財政的一些手段達到促進產業升級，甚至把金門變成一個免稅地區。

第二是透過土地政策的手段，這次是我第二次來到金門，在五年前當我第一次踏上金門的時候，給我一個很深刻的印象，因為金門早期剛解嚴沒多久，有很多土地沒有好好的測量，有很多的土地變成政府的死角，不管是縣政府所經管的土地也好，不管是財政部國有財產局所經管的土地也好，有些都沒有登錄，沒有管理，所以這一部份土地未來如何做有效的管理，如何整合國有地和縣有土地，做有效的整理開發利用是很重要的，土地就是金門縣政府的財產，這些財產今後如何結合地方的觀光政策、觀光資源作整體開發，因為台灣地區所有縣市政府有觀光局的單位不多，而且金門的觀光資源非常豐富，所以如何讓金門成為一個觀光資源的中心，甚至我們剛剛有幾位先進、教授談到的，我們可以考慮找一些有名的博物館來這邊設館，或者是找一些比較有特殊性的活動跟地方政府來結合辦理，我想金門未來還是有希望的。

14. 蔡理事長榮根（台北市結構技師公會）：

金門在解嚴之前，兩岸呈敵對狀態，本來就是軍事特別行政區，那時候台灣的縣長是民選的，金門則是軍派的，台灣的縣市議會是民選的，金門是用選派的民意代表，經過解嚴之後，現在所有的台灣法規都適用於金門。個人認為在面對兩岸的僵局，爭取金門的地位跟利益是最好的一個時機，現在講到的特別行政區應該是指經貿特別行政區，經貿特區最重要的兩個條件，一個是基礎建設，另一個是法令的鬆綁，在基礎建設方面，金門不但比不上台灣本島，比廈門亦差上一截。以前在戒嚴時代，縣長民選，開放觀光，解除戒嚴，都當做是一個夢，後來都實現了，後來又講小三通，小三通也實現了，所以目標一百分，至少可以考八十分，目標六十分的話，一定考不及格，在目前政治生態之下，要成立特別行政區首先要修法或立法，修法、立法在政治現實上有些困難，以前一個立法委員可以杯葛法案，讓你法案不通過，所以我認為特別行政區不一定有這個條文，只要有這個實質，最簡單的方法就是放寬離島建設條例的限制，如何加強離島建設，對土地法、都市計畫法的管制都要放鬆，金融的管制放鬆。

15. 成功大學彭堅汶教授：

我雖然不是金門人，但是對金門的關心跟感情是蠻深厚的，因為我在廿五年前就到金門，當時還有砲擊，我們在做一些戰地政務相關的研究工作，當時並沒有聽到很多金門人的聲音，可是今天親耳聽到金門的精英所表達的意見，我感觸蠻多的。目前整個大的局勢上，中共並不擔心台灣會打過去，可是台灣方面擔心大陸會打過來，所以始終不敢對金門過多的投資，認為萬一戰事爆發的話，整個就毀於一旦，它不願意去冒這個風險，當然也是為金門地區的老百姓在想安全的問題。大陸不是一個民主的政權，為什麼可以讓廈門、深圳幾個沿海的地方，變成經濟特區，而目前繁榮到這種地步，而台灣現在已轉變成一個民主的政權了，對於金門的信任度，難道比不上北京對於廈門的信任度嗎？我們必須做這樣一個思考，因為整個大局勢來講，國際化或加入 WTO 之後，整個是往和平的地方來走，我到過北京很多次，跟他們相關人員接觸，我很擔心台灣地區的老百姓對於中共要收回台灣的決心始終體會得很不深刻，而大陸對於台灣人民追求民主的決心也沒有體會得很深刻，這個差距就是目前壓力緊張的來源。

尤其加入 WTO 之後，對於大陸的經濟發展也會帶來很多影響，台灣地區本身把金門改為特別行政區，所謂特別行政區，特別到什麼程度，是政治性

的特別，還是整個公共行政上的特別，或是政策上的特別，但是現在假如說是政治性高的話還牽涉到修憲。目前對離島地區的離島建設條例，這個部份可能是一個著眼點，但是問題還是在立法院，有相當比例的台灣人不了解金門人，跟金門人的感情不是很深厚，所以立法委員在立法院做決策的時候，支持度不高，所以我建議金門地區的立委，以及金門地區相關的精英，應該組團到台灣去，包括對立委，甚至到各縣市去辦座談會，讓台灣地區的老百姓了解過去將近半個世紀金門的落後，都是因為台灣造成的，金門為台灣站衛兵站了五十年，軍隊撤走了，什麼也沒有，對得起金門人嗎？要激起台灣對金門的一個道德義務感，台灣的繁榮，是因為金門人民犧牲他的自由，犧牲他所有的一切，台灣怎麼對過去這樣政治發展過程中，特殊狀況所帶來的犧牲，怎麼去補償，至少立法院在這個部份可以做很多事情，台灣跟香港比，金門跟香港比，它沒有辦法比的，因為澳門、香港已經國際化到這種程度，右邊是大陸，左邊就是世界，那金門呢？右邊是台灣，左邊是大陸，基礎建設都沒有，說實在根本沒辦法比，政府有義務，台灣的人民有義務來協助金門來完成這件事情，否則真的是對不起金門哪，所以我覺得現在金門的聲音要出來，尤其是在台灣的金門的精英一定要出來，團隊要出來，進入到各縣市去，配合我們的縣長、立委一起合作，來形成一種運動，大陸那邊只要等到民主的中國一旦出現，會像加拿大一樣，尊重魁北克人民的決定，那一切都是和平的，只有等到中共達到民主的加拿大那種程度，能夠容忍魁北克的投票，說實在的還有一段時間。台灣跟金門，金門是邊陲，台灣是中心。台灣是過於強勢，怎麼去體諒金門，在公共政策上給予全力的支持，法律的修改上，在離島建設條例裡面，不斷的修改不斷的擴充，讓金門有發展的條件。

16. 中山大學高明瑞教授：

我對金門有非常深厚的感情，因為民國八十八年當我在中山大學擔任公共事務管理研究所所長的時候，成立了公共事務所金門的公行班（碩士學分班），而班裡面的同學大部分是金門縣相關的局長、處長、科長等公務人員。我從經濟的角度來思考，台灣本來是一個經濟體系，但是當台商進入大陸去投資以後，台商就建立起來了另外一個體系，叫做兩岸經濟體系，這個兩岸經濟體系是有別於台灣原來的經濟體系，是兩個新經濟體系，但是這兩個經濟體系是互動的，是互相可以影響，互相可以幫助的。所以當我們考慮金門要怎麼樣去發展，要怎樣去定位的話，必須要考慮我們在這樣的經濟體系裡面可以扮演什麼樣的角色，如果我們可以提供這一個經濟體系裡面的台商，他可以把這個地方當成一個比較喜歡的家，或者說有部份台商是透過這個地

方可以往北走到江浙，往南走到廣東，或者後來有人講到觀光等等之類的。我覺得金門單獨做一個觀光點是不太夠的，因為大概一天住一個晚上就差不多了，但如果說是廈門跟福建或者跟閩南整個聯合起來的話，它那個觀光體系就會比較完整，所以說金門大概要思考的就是要怎麼跟廈門結合，變成怎麼樣一個特區，我自己本身因為很長一段時間是在德國，我那時候留學還是東西德，所以我就想到說，當時的西柏林是一個單獨在東德裡面的一個特別行政區，有非常多特別的地方，所以我們花一點時間去看看當時他那時候整個的政治狀況，法規狀況和特殊的東西，從這個裡面去取出一些來建議變成實質的，我們金門要變成一個什麼樣類似的一個特別區域，或許可以有所幫助，就像前面彭教授講的，就是說我們不要變成說講完了就歸檔了，那就結束了，這太可惜了，是不是可以建議在座的行政長官，是不是像類似這樣子的研究計畫，建議這一期結束了可以繼續下去，有一個持續的，恆續的，在縣長還有委員的大力支持下，不斷的去推，不斷的去推動想法，不斷的去推動想法，這樣子我想可以慢慢的達到我們所期望的。

17. 金門縣議會李增德主任秘書：

很高興參加今天特別行政區的研討會，這個問題相當有意義，因為在金門已經討論十幾年了，但是，所有的聲音真的是很多，這一次能夠專案由我們高雄應用科技大學來做詳細的規劃研究，並召開這樣盛重的會議，我想對將來一定產生很重大的影響。我們對這個特區都有很多的見解，像福建省政府，也享受了優厚的發展條件，甚至於在頭腦裡面，特區就是比中國大陸，深圳也好，廈門也好，上海也好，就是那種非常繁榮的榮景帶到金門，我想很多人都做這樣想法，但是，在做這樣規劃的時候，我是公務人員出身，我很不喜歡這種想法，我喜歡比較務實一點，所以在做規劃的時候，可能要討論幾個重點，第一個是方向不可以迷失，不要說我們要規劃設金門特區，讓人家覺得你好像移情別戀，不要好想遠離台灣，回歸中國大陸，實際上，我們必須務實的檢討，我們生活在這邊幾十年了，千萬要掌握自己，你到大陸你就不適應，就好像老兵回大陸一樣還是要跑回台灣，所以我們不可以迷失方向，特區主要是針對金門的發展需要，讓金門人改善目前國民所得從八仟塊提高到一萬兩仟塊。第二點，我們規劃特區可否想到比較好的優勢，讓台灣可以接受，讓中央法令願意鬆綁，財力願意支援，中國大陸也願意跟我們談一談，在上級談不攏的時候，願意跟金門先來放寬討論，通商，我們必須考慮到這方面，第三方面，我們要設立特區的時候，要考慮到我們還是中華民國這個行政區域，因此在規劃的時候要對台灣有利，如果金門這個特區絕

對跟台灣有利，將來才能產生一個生命共同體，讓台灣覺得這個特區對我很好，都會全力支援，這樣才有意義，讓大陸覺得台商從金門到大陸去很方便。第四方面就是規劃特區可否得到財力的支援，因為中國大陸那個特區跟一般人想像金門的特區不大一樣，中國大陸的特區繁榮以後，稅要繳到北京去，金門不可能呢？金門規劃特區老是要從別的地方拿錢過來，讓人家很討厭，如果規劃出一個金母雞會下雞蛋還會供應到台灣去，我想這種特區人家一定都很支持，如果我們規劃沒有辦法往這方面設想，可能我們的特區找不到人家來支援，法令根本通不過，第五方面，我們這個特區怎麼樣在立法院得到立法委員的興趣跟熱心支持，在規劃的時候，必須考慮立法委員他們是怎麼樣想，要提供很多數據給他們，引起他們的興趣。第六點，現有的法令怎麼樣跟離島建設條例來連結關係，不要一下子把這些丟掉，這些還是我們生存的根本，如果沒有這些我們怎麼樣得到行政上政府團的運作。

18. 成功大學張讚合教授：

我有三點建議，第一點就是由於特別行政區這個名字在華語語彙有一些特定的意義，也就是說在一國兩制的政策下所實行的香港跟澳門的特別行政區，中共想像中，也會有一個台灣特別行政區，當然以後能不能實現還是另外一回事，但是因為特別行政區有它一些特定的意義，在華語語彙裡面，所以我的建議是說如果金門這個地方要有一個特殊化的話，也許不是叫做特別行政區，也許是叫做行政特區，這是第一個建議，第二個建議就是說，如果單獨制定一個金馬行政特區條例有困難的話，那麼看起來在離島建設條例裡面是有必要加上一個金馬行政特區的這樣一個條款，用這樣的條款來使得行政特區的概念能夠具體化，因為立一個新的法很困難，那麼在舊的法裡面來做修改，說不定是可以的，這個是第二點，那麼第三點我建議金馬行政特區，就是我現在使用行政特區這個名詞，如果金馬行政特區能夠成立的話，那麼在他所擁有的自治權力裡面，我想至少應該要有一項跟大陸的對等行政單位應該要有談判的權力，事實上，在金門這個地方，具體的來說，就是金門跟廈門之間談判的權力，這個權力有了以後，那麼很多金門的問題，透過金門跟廈門之間的談判，大概可以來解決，不管是供水的問題、通航的問題、通商的問題、人員往來的問題、甚至於就業、種種方面的問題，需要金門縣政府跟廈門市政府、廈門各級政府來進行談判，這個談判的最後結果，當然是需要得到中央政府方面的核對，但是，談判的進行過程，金門縣政府應該要有這個權力，否則在台灣台北那裡的政府，根本很難搞清楚金門這裡需要到底是什麼樣的東西，不如由金門這裡自己來進行談判。

19. 義守大學李樑堅教授：

剛剛聽到很多金門旅台學人對金門特殊的關愛以及精闢的剖析，確實是讓我們很多住在台灣的學者感同身受，對於金門設立特別行政區，我個人有幾個想法，事實上，設立特別行政區或是剛剛張教授所提到的行政特區，不外乎有兩個重點，第一個就是如何來擴大權力。第二個部份要能爭錢，否則，你沒有權又沒有錢，那你設這個特別行政區他實質的作用何在，那當然，要爭權又爭錢的話，就會考慮到公平、合理、正義的一個原則，那麼，一國兩區，就是台灣自己有一個自己的行政體系，那麼金馬或是澎湖呢？我想今天如果金門已經通過要設立特別行政區的話，其他的離島可能也會相對的比照辦理，但是我覺得其他的離島裡面他相對的特色跟條件不如金門來得具體有效，為什麼？因為金門本身跟廈門本身有一個很強烈的生活經濟圈的整合的特色，另外在兩岸裡面，推動一些試辦性的活動的時候，金門往往是一個基礎，包括小三通，包括現在人員的中轉，也許在今年過年前就有一批台商會從金門回到大陸裡面去，所以，金門有他的一個特殊的區位的所在，所以，一國兩區裡面一定要思考到金門為什麼能夠很特別的站在前端去爭取去推動相關的事務，我會比較擔心的是，事實上剛剛談到很多金門未來發展的願景，可是就我的了解，今天如果大陸願意把旅遊那一塊大餅放到金門裡面來，我很擔心金門能不能吃得下，因為在既有的土地管制情形之下，包括都市計畫裡面通盤檢討，有沒有適度的去因應未來實質的需要，包括你的一些軍事管制區，事實上具體的配套措施都還沒有建構很完全，所以你要去推動這些相關的機制，只是講一個很大的口號，可是你的實質機能沒有去完全建構性之下，你得不到具體的效益，甚至跟你講說我給糖吃你都吃不下，這是一個很實際的問題，以金門現在既有的旅館，可以容納的總量二千個，大陸旅客不要多啦，一天如果來一千五百個就好，現在核定的是七百人，旅行的是六百人，商務的是一百人，那麼還有包括台灣來到金門觀光的旅客。所以我倒不如先把幾個重要的部分，比如說剛剛洪局長講的免稅購物，先區分下來，那麼第二個部份就是台商，台商裡面，如果變成是一個台商的基地，那麼金門縣政府從今年度開始積極來調查，我們金門目前既有設置的學校裡面能不能變成是一個台商子弟的學校，這是第一個階段可以去做的，另一方面是現階段裡面比較具體可行的事，包括大陸我們聽到一些想法，叫金廈自由貿易區，這個反而會比較可以具體去推動，當然在法令上的一個修正裡面，我覺得在離島建設條例裡做修改來擴大金門既有的一些權力是比較可行的，如果你要在憲法裏增加一個特別行政區或是行政特區，這個是非同小可，這些修改都

是遙不可期，倒是從一個具體、務實的作法裡面，從免稅購物、擴大中轉的功能、人貨可以經由金門來做物流加工或是做轉運的一個技術，逐步的去擴展基礎的設施、經濟的規模，金門的未來發展才比較有具體的一個方向。

20. 成功大學丁仁方教授：

我的感覺是今天大家提到的願景比較多，但是在實際上的策略部份談的比較少，我覺得大家對金門的願景其實是大同小異，但可能比較重要的是我們用什麼樣的策略來推動讓金門更繁榮。坦白說特別行政區這個概念，在台灣現在的政治環境，他跟兩個問題掛鉤，第一個是錢的問題，第二個是兩岸政策的問題，今天跟這兩個問題掛鉤不會有好下場，因為這兩個都是台灣當前難度最高的問題，我們光要去搶錢，那要動員多少力量，各縣市聯合起來跟兩個直轄市搶錢，都是搶到一點點，更何況是金門。再來是兩岸政策，關鍵點還是在兩岸的問題，是陸委會甚至是更上層次的一個權責，如果說我們今天要把這個讓金門繁榮的問題，一定要跟這麼高的層次的問題掛鉤是非常危險的。講到設立特別行政區，基本只是達到金門繁榮的一種方法，不是一個目的，如果大家把當作一個目的來講的話，我覺得這個要實現的機會可能不是非常的大。其實比較實際的作法是要回到離島建設條例，那個可能是短期內的一個重心，牽涉的層面可能沒有那麼廣泛，技術上要來突破的空間也比較大，可能我們回到離島建設條例，在裡面能不能夠做一些經濟性的修正，不要牽扯的層面太廣，特別是不要觸及到現在兩岸最敏感的一些問題，是不是應該比較可行，在離島建設條例能夠做一些的修正，那對金門會有一些重大的轉變，怎麼樣去把離島建設條例做一些全盤性更深入的了解，可能是一個關鍵，當然如果能更進一步再擴大，透過各位金門旅台學人的努力，到各地去做宣傳，那應該是中長期的一個工作，但是短期來講的話，可能在立法上的一個調整，我覺得應該是一個重點。

21. 義守大學鄧穎懋教授：

金門設立特別行政區在我個人主觀上看來是不太可行，因為這跟香港模式與澳門模式基本上是完全不一樣，譬如說像對外的締約權，在特別行政區裡面通常會有一個對外締約權，但是這跟陸委會還有行政院的一些政策基本上是相違背的，所以最實際的問題還是在立法院，為什麼這樣說呢？因為立法委員裡面有至少一半以上都是被動的，我們立法院立法委員高中畢業就可以當，年滿二十三歲就可以競選立法委員，所以很多立法委員所具備的法律常識並不是那麼多，大部份情況下，我們看到的法案很多都是行政院版的，很

少立法委員自己會主動來提案的，當然吳成典委員應該身負這個重任，對金門這麼了解，應該適時來提法，我認為大概有兩個方向可以來做，第一個是離島建設條例修正案，假設各位看過離島建設條例的話，大致上就是二十條而已，其實還有很大揮灑的空間，我以前做交通經濟設施條例修正案，我們舉辦很多次的研討會，研討會辦完之後必須再配合幾位法律專家來做修正，修正案再把他通過，所以第一個方向是立法權方面。另外從法律上的問題來看，台灣早期有所謂的一國兩制、一國兩府，特殊的國與國關係，現在也有些人叫做一國兩區，事實上從兩岸人民關係條例裡稱做台灣地區和大陸地區。假設金門要變成一個特區的話，就兩岸人民關係條例裡面，我們再加上一個一國三區，我覺得這是比較有可能的，總之，我認為金門假設能夠成爲兩岸貨物集散中心的話是相當不錯的，要朝向免稅購物天堂，發展觀光，發展經貿，從行政觀點來看的話，希望能夠說服我們的政府部門，我們現在要小三通，要談判，能夠把金門這個議題在跟大陸談判的時候當成一個墊腳石，一定要先把這個推出來，其他的部份再慢慢談，先小三通然後再大三通，金門可以做一個和平島，做一個中繼站。

22. 淡江大學張五岳教授：

談到自由貿易區也好，特別行政區也好，還是香港、澳門、新加坡模式也好，如果忽視掉國際化程度跟他們本身所擁有的政經實力來談這個問題，可能很難能夠符合自己的需求。金門設立特別行政區主要的目的是要繁榮金門的經濟發展，穩定兩岸關係的發展，我們可以從三個部份來努力，第一個是法令政策的解套和鬆綁，目前既有的法律有兩項比較相關的，第一是離島建設條例，其次是兩岸人民關係條例，我覺得要修改兩岸人民關係條例是非常困難的，因爲兩岸人民關係條例第二條定得很清楚，台灣地區是指台澎金馬地區，政府統治權所及的地區，大陸地區是指台灣地區以外之中華民國領土。所以唯一的解套方式大概就是離島建設條例這個部份。

離島建設條例，不管是小三通也罷，或是離島建設方案也罷，目前爲止，都沒有檢討。小三通訂定的目標就是要促進離島地區的經濟繁榮，第二個是推動兩岸經濟的發展，這兩個是立法的主旨，究竟過去實施一年來，對離島地區的經濟有沒有繁榮與發展，如果沒有繁榮，顯然小三通的措施跟原來立法的主旨是互相違背的，那當然可以要求回歸到立法的主旨這個部份，這絕對是一個於法有據的問題，也是定期要來修改的問題，所以說法令的依據可以從離島建設條例來加強著手。第二個措施是金門本身的定位，我認爲以金門的環境，做爲人員中轉，把它定位成兩岸互動交流過程中或者閩台交流過

程中，人員中轉、國際化、觀光的角色絕對具有市場性。但是如果想界定成對兩岸貿易，或者福建地區和台灣地區的貿易中轉性，我看不出這樣的可行性，答案很簡單，將來不管是 FTA（自由貿易區）也罷，WTO（世界貿易組織）也罷，金門所擁有的自由化設施一定不夠，更何況是未來在 WTO 或是 FTA 架構下，金門方面所享有的免稅措施絲毫不具有所謂的長遠發展性。以金門跟廈門這兩個地緣相近的地方，如果要把它的經貿措施界定在貨物中轉這個問題上，嚴格講會很難，而且在兩岸開放三通之後，想要發展地緣經濟更加的困難。

我覺得金門有幾個部份應該好好加強，第一個是機場的問題，另一個是海港的問題，金門機場現在的安全檢查其實跟國際機場的檢查已經快要一樣了，如果金門的機場沒有辦法提昇到國際機場的水準，其實對觀光發展是很不利的，我們看到金門跟全世界三個很有名的地點，包括像柏林圍牆、韓國板門店跟金門，這是全世界三個最有名、冷戰之後最緊張的三個地區。柏林圍牆已經統一了，東西德已經統一，板門店跟大陸仍然禁止任何觀光藝術交流，金門反而是一個非常好的觀光地點，所以對全世界而言，金門其實具有高度的觀光訴求性跟可行性。不如把金門機場變成是一個國際性的機場，人員可以從台灣到金門出境，也可以從金門到廈門去，從大陸出境，也可以從廈門到金門來出境，如果人不能暢其流，談其他東西大概都非常難的。第二個是人暢其流之後所衍生的問題應該如何來溝通，一方面跟台北來溝通，二方面就要跟大陸來溝通，我覺得在溝通上其實還是比較容易的，因為中華民國福建省的金門跟中華人民共和國福建省的廈門，兩者之間大概沒有太多一中不一中的問題，嚴格來講也不是那麼密切的相關，所以要發揮地域上的優勢，應該加強一些溝通的問題，因為大陸方面放不放入過來，這涉及到很多屬於地方就可以處理解決的。

金門的發展如果沒有當初國軍的建設，無法奠定今天這樣的一個基礎，但是將來金門的發展也可能敗於軍事的管制，所以我認為軍事管制的問題，可能要跟軍方好好溝通。金門現在所謂的產業投資，看不到客源，嚴格來講是不願意來投資，金門應該以人為主軸，配合觀光所帶來的貿易才是常久之計。

23. 交通部包技正嘉源：

有關金門的發展，交通部相當重視，剛才先進提到金廈大橋的問題？很抱歉，因為我來自航政司，這項業務不是我負責的範疇，所以無法對這個問題有任何的意見表示。我們負責的是小三通的執行規劃，技術面上的規劃，

我們非常重視小三通實行一年之後的成效如何？現在牽涉到大陸方面的態度的問題，目前在客貨方面是以人為主，貨物部份涉及到大陸的配額的問題，所以進展比較少，只有一些金門需要的建材部份可以從福建的地方運到金門來，那至於說新的一年有新的氣象，我想如果在兩岸的關係和緩的狀況之下，在定期航次航班的部份可能會是下一個突破的地方，所以交通部在這方面也願意配合跟金門一起來努力。

24. 經建會汪技正宗灝：

經建會對金門的建設從八十年開始到目前的一些計畫，在八十年到八十三年時候，行政院核定金門地區綜合建設方案，到了八十五年時候有金門綜合發展計畫，目前就從八十九年到九十三年，金門地區經建的方案，這個方案在五年裡面要投資一百九十億，這些都是經建會在主導的，我相信經建會將來也會繼續來協助金門來去發展繁榮。金門的發展已經晚了，如果從台北觀點的話，不妨另外一個想法，把金門建設成自由民主進步的櫥窗跟門戶，現在小三通，我們跟大陸的接合點就在這裡。在目前的時空環境下，金門地區是不是可以負擔一個時代任務，這個任務可以去構思，然後把這個任務變成一個議題，形成一個共識，這時候台灣就會很強烈的支持你們，達成這個事情，到時候就變成說台灣也要求金門去達成這個任務，因為有這個任務在，就有一些建設，就有一些發展出來了，如果這種動力，這種構想足夠的話，也許金門將來會變成兩岸發展的穩定力量，兩岸將來改善關係的中介，穩定的動力。

25. 陸委會洪科長志清：

今天我們討論的題目提到關於兩岸政策的部份，行政院小三通指導委員會在去年十二月廿五日也召開了第三次會議，經過各與會成員的討論，小三通試辦一年展現了若干具體的成效，同時也遭遇到一些問題，但這若干問題相信透過耐心與協調，一定可以逐步來克服，針對剛才討論各位先進所提的涉及到兩岸關係的部份，包括目前的一些基礎層面的問題，還有一些相關政策的問題，譬如在金門設立小規模商業活動專區，人貨中心，還有開放中轉的問題，行政院小三通指導委員會大約在今年二月底會把相關的檢討事項與執行情況送到陸委會，然後金門縣政府和連江縣政府會就他們對小三通施行的問題再做檢討，彙總提報以後，再提案到陸委會來進行討論。

26. 研考會楊專員睿雲：

本次委託研究案包含兩大主題，除了金門設立特別行政區可行性的評估案以外，還有金馬戰地政務體制的功過得失探討。承蒙高應科大李金振主任與金門縣李炆烽縣長的大力支持，使得這個研究案能夠順利推動，剛才也聽到許多專家學者的觀點與建議，當然研考會也不希望這個研究案研究完就算了，我們希望這個研究案能夠把它轉換成一個行動方案，讓它落實可行。目前實質建設的部份是由經建會主管，還有九十一年度到九十四年度的離島綜合建設實施方案是由內政部營建署負責審核，另外一個非實質建設的部份是由研考會來主辦。我們希望透過這個研究案，可以凝聚大家共同的願景與目標，分別就近、中、長程來形成一套行動方案，期使這些願景與展望能夠落實。

27. 吳副縣長成典：

今天參加這個座談會，要討論金門設立特別行政區之可行性，一般的期望就是我們換一個特別行政區的名字，資源是不是能增加一點，這就好比一般老百姓運氣不好，改個名字才有用，如果說相信改名字會改運的人，他會覺得我們要改特別行政區，那如果說改名字對這個人的命運不會改變，那麼我覺得怎麼改都沒有用。我記得六年前，當內政部營建署要來規劃金門成爲國家公園的時候，我的印象非常深刻，在那幾天的報紙裡面，同時有蘭嶼人到內政部去抗議說他們不要國家公園，當時我的感觸就很深，金門人有這麼多人拼了老命去爭取國家公園，可是報紙另外一面是蘭嶼人到內政部去抗議他們不要國家公園，那到底是國家公園是好還是不好呢，後來國家公園也成立了，現在實施多年，第一階段也已完成了，可是現在我到坊間去，有接受國家公園建設到的地方都說不錯，沒有建設到的地方對國家公園是那麼深惡痛絕，跟穿丁字褲到內政部去抗議的蘭嶼人是一樣的，所以我從這點引申出來，老百姓是期望國家多一點建設，可是我們現在改了國家公園之後，劃了一大塊區域，一年就給他三億，扣掉人事費二億多的經費，所以我們期待政府提供給我們實際的建設，但是理想和現實差得太遠了。金門設立賭場你同意不同意？贊不贊成？每當有人問我這個問題，我從來都不答，因爲我會跟他講說，我還不曉得賭場的內容是什麼，誰做莊我都不知道，沒有內涵的東西我怎麼去做評論呢？所以同樣的道理，討論金門設立特別行政區也是一樣的，每一個人對特別行政區的看法都不太一樣，應該先有一個定義，有個規範，然後慢慢討論這樣的特別行政區，這樣的內涵，我們願意支持他還是反對他。

回到現實面來看，我們可以從離島建設條例裡面來鬆綁、來增加，這空

間還很大，我們可以慢慢從裡面充實他的內容，有幾點非常關鍵的，第一個就是能不能授權事務性的談判權讓我們地方政府來承擔，就讓金門跟廈門，金門跟泉州，事務性的談判授權我們地方來做，就是一個合理的、務實的、最簡單不過的事情。另外一方面就是金門跟大陸這樣的接近，是不是在這個離島建設條例裡面增加優先讓陸資可以到金門來開發，目前台灣正在研議陸資怎麼到台灣來投資，金門因為跟廈門的地緣關係，是不是優先考慮陸資可以到金門來開發，因為廈門來投資金門，對廈門是一個好處，就是內地的觀光客會來，這些都是我們在離島建設條例裡面可以來爭取的，我想這些東西都會慢慢來進行。

28. 金門縣政府李炷烽縣長：

金門是一個很特殊的地方，但長期以來很多人對這個地方並不了解，我經過多年來的觀察跟感受，在這次的縣長選舉當中，提出了兩句口號「讓兩岸認識金門、讓金門走向世界」。我們過去最大的遺憾是台灣當局在制訂國家政策或相關法規時，通常是站在台灣的觀點，從台北看金門一定會有大的落差，今天很多學者專家都提供許多寶貴的意見，這些意見實際上有些已經在做了，有一些可以馬上去做的，有一些規劃一下也一樣可以做，比如說開放郵包和快遞的中轉，台灣很多的郵包中轉可以透過金門進到大陸，類似這樣的一些政策。

我們過去常常把金門當成一個跳板，我們要回家要經過這個跳板，我們要光復國土也要經過這個跳板，今天當兩岸關係這麼密切的時候，這塊跳板突然失去它的重要性，所以我經常有一個很大的感慨，要如何讓台灣同胞真正了解金門，正如剛剛吳副縣長所說的，金門是我們共同的資產，我們有一份共同而且深厚的感情，我們對政府有高深的期待和信心，台灣的政府對金門也應該有一些放心，對於一個扶養教育了五十年的子女，你假如還不了解他的心，你還對他欠缺信心，我想這是非常悲哀的，所以就因為台灣對本身欠缺信心，以致於對待金門亦是如此，這是近年來我在立法院與很多立法委員言談之間所了解的，我常常在立法院講，台灣同胞兩千三萬人都有一個共同的期待，我們期待大陸能給予一定程度的尊重，希望大陸把台灣當成一個主體性來看待，尊重台灣人民自由的主張，但是我覺得這有個前題，就是台灣同胞可以了解離島子民的心聲，才能夠期待大陸也對台灣有那份感受，假如我們只是站在台灣的立場看金門，那麼大陸也會同樣站在大陸的立場看台灣，同樣的道理。所以兩岸的中國人應該消除一些不必要意識形態爭執，否

則我們站在兩岸之間不曉得該扮演怎樣的角色，讓我們左右為難，讓我們左思右想，想不出我們的未來。

所以台灣想要決定自己的未來，先看看金門人有沒有機會決定自己的未來，當金門人可以決定金門未來的時候，我想台灣想要決定自己的未來也才有可能，很多政策和因應措施我們覺得有許多不足的遺憾，如果這些基本的東西我們都做不到、都拿不到、甚至都想不到的話，我想只是高談闊論，那會浪費很多寶貴的時間，我很期待台灣真正持續對金門的關心，因為我們兩岸的競爭絕對不是那一方勝利的競爭，而是一種制度的競爭，我們做了五十年的楷模，感受到金門是三民主義的模範縣，過去我們一直洋洋自得，但是當我們的鄉親經過金廈水域踏入廈門港口的時候，他就會懷疑過去三民主義和共產主義的爭議到底在哪，我們應該把金門當做是一個讓台灣自由民主人權的價值，能夠經由金門開拓到大陸，政府應該有這樣的雄心壯志，或許將來還是一個中國，可是他所實施的制度是屬於一個自由民主法治人權的中國，這就我們所謂中華民國真正的使命，也是中華民族真正的使命，否則今天我們是福建省金門縣也好、是福建省金門特別行政區也好、福建省金門特區也好，什麼名字都不重要，所以剛剛我們吳副縣長畫龍點睛說一個人改變名字，大概很難改變他的命運，除非命中本來就註定應該有的。

當然我在此也期待金門的鄉親，求人不如求己，因為台灣自己可能也自顧不暇，我們要期待自顧不暇又自身難保，還要關照到別人恐怕會有困難，所以金門人自己要尋求自己的共識，希望能透過各種研討會追尋我們應該有的方向，從歷史、地理各方面來看，我們應該怎麼走，慢慢會有一共識形成。

29. 高雄師範大學文學院長吳連賞教授（書面意見）：

中國已走向世界，台灣也正走向中國，兩岸經貿關係益趨緊密；金門如何與世界接軌？金門、馬祖如何尋找兩岸關係的新定位與新角色？顯然已成為 21 世紀初期 20 年（2001-2020）的規劃重點。以國際現勢及港澳特別行政區設立的脈絡來看，管見以為「金、馬設立特別行政區」的可能性與可行性並不高，倒是本研究規劃的「金、馬經貿營運特區」是較為務實而可行的方案。如果金馬和平區的規劃或和平的理想成真，當然金、馬的未來就有了可長可久朝向「自由經貿特區」發展的利基（niche）點。因此以「離島建設條例」做基礎，持續修改法令或立特別法，使金門蛻變成比加工出口區、自由貿易區更優惠、更有投資誘因的經貿營運特區，應是金門未來發展的主要方向。以最近這一兩年來，因三通未開放，高雄世界第三大貨櫃港已被釜山所

奪，就是一個股鑑。

如果上述的建議可行，那麼以當今全球已變成「城市或地區競爭合作型態」，整個世界已經走入 JIT (Just in time) 與 DTD (Door to door) 時代來觀察，唯有即時便捷的服務網路和方便的門對門或及門服務設施，才是吸引人潮或跨國公司進駐的關鍵。準此以觀，金門的機會在哪裡？唯一要努力的恐怕就只有儘速積極加強並擴充基本設施 (Infrastructure, 如道路建設、地下水道、公園等)，以及高層設施 (如金烈大橋、機場、港口等重要設備等) 一途了。以現階段金門基礎設備之薄弱，如果沒有充實的軟硬體規劃、大小金門完整便捷的交通設施、島內機場與港口設施的現代化，還有其他觀光景點的配套措施，乃至於充足不缺的水資源供應與遊憩觀光導遊人才之培訓，以目前西岸金、廈間基本設施之落差，顯然我們是處在比較不利的地位，如由金門中轉，目前金門絕對吞吐不了！宜爭取政府更充裕的經費挹注以擴充基本投資，否則金門的前途似乎不樂觀。

金門的另外一個得天獨厚的利基點是擁有絕佳，而且幾乎沒有任何污染的自然環境條件、深具特色的文化史蹟內涵和世界獨有的深具神秘色彩之戰爭空間與設施。無疑的未來金、廈兩門共同生活圈將隨西岸軍事對峙的更趨和緩而走向活絡化，這點目前已從小三通所帶來的小額貿易普遍化與台灣觀光客到金門辦年貨的新趨勢看出端倪。未來來往兩岸的台商不知凡幾，而大陸同胞對金門也有無限的嚮往與憧憬，金門將是未來這些消費群眾進行生態旅遊與休閒遊憩的不二選擇。果如此，繼續保有金門在地化的上述三點本土特色，將是未來發展觀光遊憩產業興旺的最大本錢，甚至，藉由全球化接軌以後軟硬體設備的敷設，更加強化金門在地化觀光特色的凸顯，兩者互為表裡，鑲嵌並紮根得更為深入，料將使得金門的文化觀光與休憩特色更有賣點。因此以「生態化金門的經濟」之思維來取代「經濟化金門的生態」的生態環保哲學也是保有金門永續發展的關鍵課題。換言之，一方面在發展觀光休閒產業的同時，絕對要以確保金門的自然環境不被破壞，而能永久確保自然生態價值應為規劃建設重點；另一方面基於「生態旅遊島」的最大誘因，還是建立上述的硬體設施的構建和軟體障礙的排除上，故大量充實基礎設備更關乎重要，委實刻不容緩。

30. 國立高雄應用科技大學人力資源發展系主任王湧泉教授 (書面意見)：

就設立之可行性而言，「特別行政區」與「經貿特區」相較，「特別行政

區」所牽涉的層面較廣，尤其是法律的修改，不僅涉及的相關法律眾多，尚且修憲；而「經貿特區」則較為單純，台灣本島目前已有類似的地區，如加工出口區、科學園區、境外轉運中心等，在立法方面，亦可以「特別法」來加以管理，經建會草擬之「經貿營運特區設置管理條例」草案亦已完成。

雖然「特別行政區」與「經貿特區」的性質不同，但究其實質之目的，均是企圖藉由金馬在兩岸關係中特殊的地理位置，以作為兩岸通商之「樞紐」，進而帶動地區的發展。因此，均必須重視兩岸中央政府對兩岸通商的態度及其因應的策略。就當前情勢而言，中國大陸比較重視的是兩岸直接進行「大三通」，對於須透過金馬而進行的「小三通」（不論是否允許人、貨「灣靠」或「中轉」）的構想似乎並不積極。雖然我國中央政府鑒於在中共未放棄以武力犯台的情境下，考量兩岸直接三通將影響國家的安全，故以「小三通」作為兩岸三通之試金石，企圖藉由實施小三通之增進兩岸良性互動而據之全面推動三通。因而，在兩岸未直接三通的情境下，金馬作為兩岸通商之「樞紐」的機制，是有其機會與潛力，然一旦兩岸進行直接三通後，金馬在兩岸通商的「樞紐」角色是否依然存在，恐須深入評估。

因此，金馬如欲借由與大陸的「小三通」而有所發展之契機，則兩岸間的全面「大三通」至少要往後延緩幾年，否則，這種依賴小三通而帶動的建設及其繁榮發展，將隨之而泡沫化。而如兩岸的通商須以金馬作為「中轉」或「灣靠」，金馬之港口條件能否擔任此任務？論者多謂須有大規模的相關配套設施投入。其實，如果將金馬「定位」於只用來處理「兩岸間」通商之人、貨物運輸的「中繼地」，則其碼頭之需求不大。但如要進一步鞏固其繁榮，則須將「中運」或「灣靠」的功能，進一步發展至加工、分裝、倉儲、製造、商務流通及金融流通等功能，亦即須規劃「倉儲貨運區」、「製造加工區」、「工商服務區」及「生活居住服務區」等空間機能。

截至目前為止，金馬的「小三通」的人、貨通航仍尚未形成「市場化」的商業機制，僅為「個案」與「專案」的形式，朝「定型化」、「通案化」、「商業化」、「市場化」的方向運作，是未來有待繼續努力的目標。唯欲達此層次，則兩岸間的制式協商機制的建立，似不可避免。

對金馬而言，建立可長可久的繁榮發展基礎，應是應用「離島建設條例」之離島建設基金，積極發展重大投資計畫，減少軍事管制，藉由營業稅及關稅的減免優惠，鼓勵企業前往投資，增加金馬居民的就業機會與所得。金馬實

施免稅措施，事實上已略具經貿特區的雛形，只要比照一般的自由貿易區，進一步開放人員、貨物自由進出，建設成免稅購物區域，並配合地區觀光事業的發展，金馬地區將可建設為極具觀光特色之世外桃源暨購物天堂，如此不僅將可吸引國人前往，甚且可以吸引外國人前往旅遊、消費、購買免稅商品，以帶動地區之繁榮與發展。

31. 高雄應用科技大學金門分部江柏煒教授（書面意見）：

一、金門政治地位的歷史回顧

1. 明清兩代的海疆重鎮：明設金門守禦千戶所及巡檢司，清改金門鎮總兵。
2. 民國四年，應新加坡華僑黃安基、陳芳歲等一百二十三人之請，金門設縣。
3. 民國二十六年日軍佔金，組織金門地方治安維持會，二十八年改金門行政公署。
4. 民國三十八年，金門防衛司令部成立。四十五年七月十六日，成立戰地政務委員會，由司令官兼任主任委員。
5. 民國八十一年十一月七日，解除戰地政務。八十三年首任民選縣長就職。

二、戰地政務時期的金門

1. 金門作為「反攻復國之前線，世界和平之前衛」及「三民主義的模範縣」之角色。嚴格的軍事管理、社會控制與空間改造，加諸閩南宗族社會及仰賴僑匯經濟之小島，改變了原本歷史發展的軌跡。另一方面，政經建設也大幅成長（如高粱酒產業、公路建設），奠定了今日的基礎。
2. 在兩岸對峙年代，金門脫離原本閩南的經濟、生活及文化圈，與相對陌生的台灣連繫起來。地緣關係因政治的對峙而扭曲。

三、後---戰地政務時期的金門

1. 認同的危機：（狹隘）的台灣本土化過程，讓金門人心存疑慮。地緣認同（閩南或廈門）重新燃起。
2. 經濟的危機：大量撤軍後，軍需產業減少甚鉅，觀光產業又未能適時

銜接或取代，地方經濟不振。同時，與對岸的小額貿易蓬勃，填補了原本需從台灣引入的民生經濟部份。

3. 政治的危機：以宗親血緣為主的政治區劃，更加鮮明。
4. 國家公園的進駐，立意甚佳，對永續發展及觀光產業應有助益。但初期缺乏行政資源整合的機制，並與地方溝通不足，被視為繼戰地政務之後的新限制，選舉時不時有人以國家公園為箭靶。
5. 「單向」的小三通，未能讓金門成為台灣地區人貨轉運大陸地區的口岸角色，與地方期待嚴重落差。

四、「特別行政區」：新的政治與經濟想像

設立特別行政區的命題，是否有助於解決金門當前的認同、政治與經濟危機。

2. 落實剛通過的離島建設條例，並進一步參考及落實日本對於發展困難的落後地區的政治經濟做法，包括過疏地區、離島、山地、半島、豪雪地帶，在國土計畫中有《離島振興法》，推動特定地域活性化政策（中央設有國土廳，地方設有地方振興局）。

32. 國立高雄應用科技大學金門分部觀光管理系張梨慧講師（書面意見）：

金門發展面臨之課題

二十世紀末，金門面臨了劇烈的改變，在政治上，結束了近五十年的軍事管制，解除戰地政務，回歸憲政體制和民主政治，成立金門國家公園、實施「離島建設條例」、核定金門綜合建設實施方案、及推動兩岸小三通等；在經濟上，由戰爭考量的封閉自給式軍事經濟、農業經濟，轉變為觀光產業、食品加工和兩岸地下經濟貿易的多元面貌；在社會文化上，人口結構的持續老化和青壯人口的外流及就業問題，成為社會發展的重要議題。這些不同面向的轉變，具體地表現在金門之空間的形貌上。

金門發展面臨之困境

台灣偏遠離島與資源邊陲位置。

離島結構性條件限制：人口、地理環境、產業規模不足、相對成本較高。

產業轉型衝擊：發展觀光亟待突破、小額貿易穿透內需市場。因此，無法發展內需型產業，需積極開發大陸地區之觀光、金酒等新市場。

以觀光發展為主軸產業

金門地區現有產業依賴觀光市場甚深，觀光發展在金門扮演著經濟活動龍頭角色，地方政府期待以觀光為主軸產業以帶動其他產業發展。然而，另一方面，金門地區開放觀光以來，原先由台灣觀光客所支撐的市場規模已顯現瓶頸，新的市場指向了每年七百萬人次的到廈門旅遊的觀光客，從而指出了針對目標市場重新設計觀光產品的必要性。從廈門套裝旅遊中將海上遙望金門作為其旅遊景點之一，顯示了針對大陸觀光客，歷史的想像乃是金門極具吸引力的觀光資源，也突顯了由於觀光活動的文化意義消費特性。於是，對於觀光地主地區而言，觀光產品的生產也便不只是單純的風景區開發，而是綜合了文化意義的營造。以下為現階段觀光展目標：

在經濟發展的意義上，以擴張來金旅遊人次為首要目標，帶動相關特色產業的成長。

在觀光服務產業經營管理的意義上，透過觀光市場的擴張提供觀光服務產業招商引資的誘因，以整頓與提升既有觀光服務業的服務品質，帶動服務產業的整體升級。

在文化商品化的意義上，透過觀光活動促進文化交流與地方反思，重構金門觀光文化商品的意義與包裝。

在地方生活的意義上，藉觀光發展的風景區整理，提供公共休閒服務。

四、金門特別行政區之設立對觀光發展之助益

(一) 行政權統一，達成觀光相關行政部門、與觀光資源之整合課題

金門國家公園與縣政府觀光局因發展目標不同，缺乏整體觀光推動整合機制。此兩個單位因為現行法令體制或管理體系不同，導致在「資源保育」與「開發使用」上難以取得適當的平衡點，加上彼此的溝通與共識尚有不足。尤其金門大部份風景據點位於國家公園內，在觀光發展的目標不同下，如何進行資源、設施、服務、活動的整合，達到經濟與保育雙贏結果。

(二) 行政層級提昇，促進開放大陸觀光客來金課題

金門位於台灣本島的邊緣、大陸東南岸的前緣，其地理區位分別與廈門、台灣本島及南洋地區，在自然人文地景上有其個別的親疏關係。在全球經濟的推動下，經濟的力量突破政治的藩籬之經驗，在世界其他地區屢見不鮮。根據廈門旅遊局的統計，最近一年來廈門觀光旅遊的人口統計約為七百萬人，基於大陸人民對金門(金門在某種程度上象徵著台灣、及戰地之意象)的好奇，由目前廈門島東岸最靠近金門景點的建設，並設置供遊客觀看大小金門的望眼鏡；及在金廈海域坐船遠眺金門，尤其是觀看金門特製的“三民主義、統一中國”標語，為廈門旅遊業目前操作的熱門行程，因此，只要大陸

當局開放觀光客來金旅遊，依照縣府每天接待七百名大陸遊客，一年約二十五萬人次的前提下，金門只要吸引廈門旅遊市場百分之四的遊客能順道或專訪金門，便會讓金門之旅遊市場更活絡。另，若開放台灣觀光客經由金門中轉至大陸旅遊亦是金門觀光市場另一潛在客源。

(三) 行政區之設立，淡化軍事氛圍，解決軍事管制課題

由於兩岸政治軍事的對立局勢，金門長期以來為國家反共復國的軍事重地，金門遍島都是駐軍基地、海防管制哨所、軍事炸射靶場、沿岸並佈滿地雷，雖然金門已解除戒嚴，並已大量撤軍，但軍方對海岸地區、及內陸空置的軍事據點均繼續管制，對發展觀光而言產生一定程度的限制。況且，金門的戰役史蹟及戰地氣氛是金門觀光發展的重要特色與資源，因此軍事上的管制對金門觀光發展是一大限制。

(四) 透過行政區法律規定的突破，打通民間投資觀光產業瓶頸課題

金門的軍事管制及法令規定的限制，導致無法吸引民間投資觀光產業，觀光發展的腳步因而遲緩。近來再加上兩岸發展的不確定因素，更讓投資者怯步，而本地居民或是缺乏財力投資，或是興趣缺缺，因此無法有效地注入新的活力和賣點。

五、結論

金門以觀光發展為主軸經濟動力，因為接近大陸的區域優勢，廈門每年七百萬旅遊人口的潛力市場對金門的旅遊市場活力極具吸引力，但是，若陸委會之小三通政策一日不落實，則不論是觀光的發展或小額貿易的除罪化皆無法解決，因此，倘若金門設立特別行政區能促進開放金門與大陸的交流，則更能落實各專家學者們對金門未來發展的規劃與建議。

33. 國立高雄應用科技大學金門分部觀光管理系蔡承旺講師（書面意見）：

一、「戰地政務體制」影響下的金門：

1. 金門由於其地理位置及四十餘年海峽兩岸關係之敵對情勢，一直扮演著台海的前哨，肩負起保衛台澎安全的重要軍事任務與地位。因為其地位的特殊，自民國四十五年，實施與台澎地區截然不同的戰地政務體制，金門遂被隔離於中國與台灣社會之外。在如此漫長過程中，國家與軍事中心主義展現於此邊陲社會：一方面成為復國象徵與防禦需要而大力進行實體建設；但也犧牲了金門應被給予的民主社會運作、民權的行使及自由，甚至對外交通、人口的進出都受到重重限制。

2. 金門在特殊的歷史背景及在戰地政務體系的管理下，形塑了與台灣地區不同的戰地情境與戰地風光，長期砲火薰染與軍事建設，為金門披上一層戰地神秘莫測的面紗，增加外地觀光客一睹廬山真面貌的誘因，成為金門彌足珍貴的觀光資源。此外，基於軍事的角色，使金門除了因戰事的破壞及軍事的需要，仍保留過去鄉村地容地貌與傳統聚落空間形式，以及保留明清以降的文物古蹟；良好的生態環境，不惟是今日擾攘世界中的乾淨樂土，也正是侯鳥珍禽的受食棲憩之處。這些過去因戰地需要和軍事管制而得以保存的資源，現已成為金門發展觀光之特殊與具吸引力的資源。也是金門現階段除「金酒」外，另一重要的經濟命脈。

二、金門未來經貿發展的幾點建議：

是否將金門改制為院轄的「特別行政區」，仍屬見仁見智，但金門現在經濟蕭條、謀生不易、人口外流、失業率居高不下等問題亟待解決，政府應展現更大誠意與魄力，協助金門經貿發展，實為金門居民所引頸企盼：

1. 相關法令的鬆綁：如為順應加入 WTO 的世界潮流，政府對大陸宜採取更積極主動的經貿政策，開放兩岸貨物中轉，讓金門成為兩岸物流運籌中心，逐漸取代香港、澳門的地位等。
2. 加強基礎建設，建立良好的投資環境：加強水、電、機場、碼頭等設施與人才的培育，奠定金門經貿永續發展的基礎。
3. 協助金門本地企業，如獎勵投資與研究發展，提供政策優惠，撮合本地企業與台資企業或跨國企業合作，並以國家機關的介入，穩定外來企業的投資信心等等。

34. 中華民國全國教師會政策部主任羅德水先生（書面意見）：

從一九四九年以來，金門的歷史發展與金門人的生活無可選擇地與兩岸發生連結，而這樣的連結在北京實施改革開放、台北開放大陸探親以後，隨著兩岸關係與台灣島內情勢的變化業已產生了微妙的轉折。這些年來金門這種政治靠台灣，經濟靠大陸的情勢發展，以及空間向度與自我定位的矛盾，在小三通一週年之後特別值得討論。

就台金關係而言，近年來台灣島內主體意識益發激越昂揚，使得台金兩地許多原本一致的態度發生了改變，這樣的改變尤其清楚表現在兩地的統獨意向與國家認同，相較於部分台灣人憂心的金馬「福建化」，有更高比例的金

門人同樣對台灣的兩國論產生疑懼，也因此當有論者直指小三通使得金門「去中華民國化」時，一時之間真要让金門人覺得時空錯置今夕何夕，半個世紀來維護中華民國最不遺餘力的不就是海峽彼岸的金門？因此，小三通使得金馬大陸化的說法似乎稍嫌誇大，其實，儘管兩門之間往來頻繁，台灣對金門人的影響力還是無可取代的，絕大多數的金門人不只有親友長住台灣，甚至還在台灣各地置產，台灣早已成爲金門人的第二故鄉，雖然隔著海峽，台金兩地民眾的心理與生活卻連爲一體。

至於在兩門關係方面，則主要圍繞在經濟層面發展。尤其是近十年來以廈門爲中心的閩南地區，日趨活潑的經濟表現吸引了不少金門人的目光，金廈關係從一九七九年以前的敵對發展到今天倒比較像是往來頻繁的貿易夥伴。事實上，如果將歷史的視野拉長，我們將發現，今天金廈兩門如此密切的關係絕非特例，對老一輩的金門人來說，這不過只是回到四九年以前的狀態罷了；反過來說，金廈兩門在兩岸關係遲遲無法突破的情勢下，竟然有著如此頻繁的互動也絕非偶然，它代表了強加於金廈之間的外在勢力根本不敵兩地本爲一體的歷史事實。然而，如果因此認爲金門人從此將捨台灣而就大陸顯然也是過慮，其實，兩門之間依然有著難以跨越的鴻溝，那就是使台金兩地緊緊相連的民主成就。

這樣看來，金門人在兩岸關係中的自我定位絕對不是過度簡化的統獨二分法所能解釋的。對金門人而言，中國與台灣不是互斥的概念，我們既認同金廈兩門血濃於水的同胞情感，也珍惜台金兩地休戚與共的共同體意識；我們固然以爲金廈的經濟交流可以使金門走向繁榮，更相信台灣的民主成就才是金門永續發展的基礎，而在經濟上向中國靠攏就如在政治上選擇台灣一樣，不該也不至於減損金門人的主體性。在兩岸僵局遲遲無法打開的今天，金門存在的意義不該被偏狹解釋成爲「中國化」的最後基地，也不該淪爲象徵所謂「生命共同體」聊勝於無的點綴，如同台灣朝野在北京的壓力下積極建立台灣的主體性一樣，金門人何嘗不希望，在針鋒相對的兩岸夾縫中開創屬於金門人的一片天地？

歷史的發展原本就是因果相連，當台灣人的主體論遇上金門人的兩岸觀，需要的是彼此更多的包容與尊重，或許正如金門縣長李炷烽所說的，「讓兩岸認識金門，讓金門走向世界」，有朝一日，金門終將走出昔日封閉的孤堡。

35. 話題雜誌總編輯廖惠珍女士（書面意見）：

一九四九年以來，兩岸政治分立，金門、馬祖位於敵前接戰地區，必須「統一軍民指揮」，動員戡亂時期成爲戰地政務實驗區，金門的歷史發展與金

門人的生活因此產生了巨大的變革。這樣的變革，在北京實施改革開放、台北開放大陸探親以後，隨著兩岸關係的變化業已產生微妙的轉折。這些年來金門這種政治靠台灣，經濟靠大陸的情勢發展，以及空間向度與自我定位的矛盾，在小三通實施之後倍受矚目。

小三通實施一年來，許多人認為根本沒有帶給民間任何方便，只讓人覺得這個措施是為「小額貿易」除罪化。要在金門、馬祖設籍六個月以上，才能經由金馬水域直航廈門或福州。為此，只有一些赴廈門、福州投資的台商把公司改設在金馬。此外，為了繁榮離島經濟，政府還有相關免稅優惠政策，但對於大多數台商、觀光旅客來說，小三通還是等於沒通。儘管目前立法院內政及民族委員會審查通過「離島建設條例第十八條條文修正草案」，把小三通的適用範圍擴及澎湖、台灣人民，只要經過許可，憑相關證件，就可經由金馬及澎湖出入大陸地區。但要把金、馬、澎湖做小三通擴大的進出門戶，確有相當困難，因為根據其修正草案，其通路並不設定在水路，而是包含了空航，如果金馬成了兩岸的「中轉」站，那勢必要投入許多改善機場設施及海港硬體工程設備。現在的問題根本不出在小三通擴大與否，而是兩岸加入WTO，大陸經濟作用對台灣的必要性越來越大，民間呼聲極高，兩岸早晚要面對實施大三通的現實。如果政府都規劃了「大門」，那開「小門」是不是符合經濟效益？值得深思。

金門應該基於時空背景、資源、條件及政府政策，以及兩岸往來之特殊性，來擬定並推動相關事務，以開展金門特殊的存續價值，中央政府應該落實地方自治，協助金門的「蛻變」，否則，在整體政經變革中，金門的定位與發展令人憂慮。

陳總統在競選時曾針對金門的發展提出六點主張，包括將金門升格為特別行政區、建立金門免稅區、三通從金門開始、金門不撤軍、闢建金門國際機場及建立跨海大橋。他認為，金門如果停留在省屬的縣市層級，地方建設難以推展，因此應訂為離島特區，或是名為特別行政區，與台北市同級，如此財源才能充分保障。這張競選的支票能否兌現，實關係著金門居民的福祉。

金門成立特別行政區如何帶來經濟效益及實質功能，以及產業商機，抱持「打造新金門」的決心，及早評估成效及研究配套措施。產業商機方面，觀光業是金門帶動地方發展的重要源頭。根據資料顯示，金門從民國八十一年解除戰地任務至八十三年開放觀光後，觀光業急速成長，但從八十五年後，觀光服務相關活動惡性競爭，逐漸暴露急速成長後逐漸衰退的警訊。如何提

振金門的觀光，使其具有觀光休閒價值與特色，從而吸引兩岸觀光客的青睞，應該是「打造新金門」的重要課題。

要如何創造亮麗金門，使之具有吸引力？以下有幾點建議：

- 一、發揚渡海文化：閩氏古厝與建築、金門移民者渡海文化，都具有文化觀光的價值。
- 二、充分運用戰地觀光資源：兩岸分立以來，金門成了國民黨執政時期政府保衛國土的前哨站，在當地建設許多碉堡、坑道等軍事戰備，也為金門增添神秘面紗；當金門戰地任務解除後，一些具有特色的軍事戰備當可發揮其存在功能，成為具有軍事特色的觀光景點。
- 三、開放海灘權：金門是一個海島，四面環海，有許多海灘都具有規劃成休閒海灘及觀光景點的潛力，因此，建議政府應該開放海灘權，落實地方自主權，促進地方發展。
- 四、打造免稅購物天堂：如果將金門定位為免稅購物天堂，取消或降低增值營業稅，配合觀光旅遊，必能帶動台灣與大陸觀光人潮。
- 五、建設休閒度假島嶼：賭場、完整的休閒度假設備都是吸引觀光客的重要商品。
- 六、淡化軍事色彩，加強地方建設：金門戰地任務解除後，是否有需要投注龐大的國防軍備是值得重新評估的。金門如果減少軍事色彩，不僅象徵我對兩岸關係釋出善意，有助於兩岸「軍事互信機制」的建立。此外，減少軍事經費，增加地方建設，對金門地方發展而言具有正面意義。

有特色，才會更出色，在金門即將評估發展「特別行政區」之際，如何讓金門深具特色永續發展以提振經濟，走出昔日海上封閉的碉堡，相信都是重要課題。

附錄三：

離島建設條例

中華民國八十九年三月二十一日立法院制定全文二十條

中華民國八十九年四月五日總統公布施行

中華民國九十一年一月十七日立法院第四屆第六會期第十三次會議修正通過

第一條（立法目的及法律適用）

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，特制訂本條例；本條例未規定者，適用其他法律之規定。

第二條（離島之定義）

本條例所稱之離島；係指與台灣本島隔離屬我國管轄之島嶼。

第三條（重大建設投資計畫之定義）

本條例所稱重大建設投資計畫，係指經中央主管機關認定之重要產業投資或交由民間機構辦理公共建設之計畫。

第四條（主管機關及離島建設委員會之設置）

本條例之主管機關：在中央為行政院；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。

為審議、監督、協調及指導離島建設，中央主管機關得設置離島建設指導委員會，由行政院院長召集之。

前項指導委員會之主要職掌為審議離島綜合建設實施方案及協調有關離島重大建設計畫推動等事項；其設置要點，由行政院定之。

第五條（離島綜合建設實施方案之內容）

縣（市）主管機關應依據縣（市）綜合發展計畫，擬訂四年一期之離島綜合建設實施方案，其內容如下：

- 一、方案目標及實施範圍。
- 二、實施策略。
- 三、基礎建設。
- 四、產業建設。
- 五、教育建設。
- 六、文化建設。
- 七、交通建設。
- 八、醫療建設。
- 九、觀光建設。

- 十、警政建設。
- 十一、社會福利建設。
- 十二、天然災害防制及濫葬、濫墾、濫建之改善。
- 十三、分年實施計畫及執行分工。
- 十四、分年財務需求及經費來源。
- 十五、其他。

第六條（離島綜合建設實施方案之核定、檢討與修正）

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。

前項實施方案，縣（市）主管機關每四年應通盤檢討一次，或配合縣（市）綜合發展計畫之修正，進行必要之修正；其修正程序，依前項程序辦理。

第七條（土地使用變更之審議程序期限及重大建設投資計畫之認定）

為鼓勵離島產業發展，經中央主管機關認定為重大建設投資計畫者，其土地使用變更審議程序，自申請人送件至土地使用分區或用地變更完成審查，以不超過一年為限。

前項重大建設投資計畫之認定標準，由離島建設指導委員會擬定，報請行政院核定之。

重大建設投資計畫其土地使用變更由縣（市）政府核定之，不受非都市土地使用管制規則暨相關法令之限制。

第八條（重大建設投資計畫用地之取得程序及方式）

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，不受土地法第二十五條、國有財產法第二十八條或地方政府公產管理法令之限制。

離島重大建設投資計畫屬交由民間機構辦理公共建設者，其所需用地屬私有土地時，由目的事業主管機關或民間機構與土地所有權人協議以一般買賣價格價購，協議不成或無法協議時，目的事業主管機關得辦理徵收；於徵收計畫中載明以聯合開發、委託開發、合作經營、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，提供民間機構開發、興建、營運，不受土地法第二十五條、國有財產法第二十八條或地方政府公產管理法令之限制。

目的事業主管機關或縣（市）政府為因應民間機構投資離島重大建設取得所需土地，得選定適當地區，報請中央主管機關核准後逕行辦理區段徵收；區段徵收範圍確定後，經規劃為因應民間機構投資之土地得預為標售，不受平均地權條例第五十三條及第五十五條之二之限制。

第九條（實施戰地政務終止前有償徵收之公有土地，原所有權人或其繼承人得購回其土地）

本條例適用之地區，於實施戰地政務終止前，因徵收、價購或徵購後登記為公有之土地，土地管理機關已無使用或事實已廢棄使用者，原土地所有權人或其繼承人得於本條例公布之日起三年內向該管土地管理機關申請按收件日當年度公告土地現值計算之地價購回其土地。但徵收、價購或徵購之價額超出該計算所得之地價時，應照原徵收、價購或徵購之價額購回，土地管理機關接受申請審查合於規定者，應通知該申請人於三十日內繳價，逾期不繳價者，視為放棄。土地管理機關於接受申請後，應於三十日內答覆申請人，申請人得向土地所在地縣（市）政府申請調處。

縣（市）政府為前項調處時，得準用土地法第五十九條規定處理。澎湖地區之土地，凡未經政府法定程序徵收、價購或徵購者，應比照辦理。

第九條之一 本條例適用之土地於金門馬祖東沙南沙地區安全及輔導條例第十四條之一適用期間申請發還土地者，因該土地為政府機關使用或已移轉於私人致無法發還土地，得自本條例修正施行之日起二年內，請求該公地管理機關或原處分機關以申請發還時之地價補償之，其補償地價準用土地徵收條例第三十條規定辦理。前項補償條件、申請期限、應附證件及其他事項之辦法，由行政院定之。

第九條之二 本條例適用之地區於實施戰地政務終止前，曾於金馬地區申請核准荒地承墾並已依限實施開墾，倘其後因軍事原因致未能繼續耕作取得所有權者，承墾人或其繼承人自本條例修正施行之日起二年內，得向該公地管理機關申請補償其開墾費，其已取得耕作權者，按其取得耕作權之年限，以申請時之公告土地現值計算補償之。前項補償條件、申請期限、應附證件、補償金額及其他事項之辦法，由行政院定之。

第十條（離島之營業稅及關稅免稅規定）

澎湖、金門及馬祖地區之營業人，於當地銷售並交付使用之貨物或於當地提供之勞務，免徵營業稅。

澎湖、金門及馬祖地區之營業人進口並於當地銷售之商品，免徵關稅；其免稅項目及實施辦法，由財政部定之。

第十一條（減少軍事管制）

各離島駐軍或軍事單位，在不妨礙國防及離島軍事安全之原則下，應積

極配合離島各項建設，並隨時檢討其軍事防務，改進各種不合時宜之軍事管制措施。為辦理前項事項，行政院應每年定期召集國防部及相關部會、當地民意代表及社會人士，舉行檢討會議，提出配合離島建設與發展之具體措施。

第十二條（國民義務教育費用之補助）

離島地區接受國民義務教育之學生，其書籍費及雜費，由教育部編列預算補助之。

因該離島無學校致有必要至臺灣本島或其他離島受義務教育之學生，其往返之交通費用，由教育部編列預算補助之。

第十三條（醫療機構之補助、獎勵辦法）

為維護離島居民之生命安全及身體健康，行政院應編列預算補助在離島開業之醫療機構，並訂定特別獎勵及輔導辦法。

對於應由離島緊急送往臺灣本島就醫之急、重症病人，其往返交通費用，由行政院衛生署補助之。

第十四條（用水、用電費率收取及營運單位虧損補助）

離島用水、用電，比照臺灣本島平均費率收取，其營運單位因依該項費率收費致產生之合理虧損，由中央目的事業主管機關審核後，編列預算撥補之。但蘭嶼地區住民自用住宅之用電費用應予免收。

第十五條（離島開發建設之經費來源）

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。

第十六條（離島建設基金之來源）

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參佰億元，基金來源如下：

1. 中央政府分十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。

離島建設基金之收支、保管及運用辦法，由行政院定之。

第十七條（各項補助辦法之擬定）

第十二條至第十四條之補助辦法，由離島建設指導委員會會同各目的事業主管機關擬定，報請行政院核定之。澎湖、金門及馬祖地區之教育文化應予保障，對該地區人才之培養，應由教育部會同相關主管機關訂定保送辦法，以扶助並促其發展。

第十八條 （離島先行試辦兩岸通航）

為促進離島發展，在臺灣本島與大陸地區全面通航之前，得先行試辦金門、馬祖、澎湖地區與大陸地區通航，臺灣地區人民經許可後得憑相關入出境證件，經查驗後由試辦地區進入大陸地區，或由大陸地區進入試辦地區，不受臺灣地區與大陸地區人民關係條例等法令限制；其實施辦法，由行政院定之。

第十九條 （施行細則）

本條例施行細則，由中央主管機關定之。

第二十條 （施行日）本條例自公布日施行。

附錄四：

試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法

中華民國八十九年十二月十三日

- 第一條 本辦法依離島建設條例第十八條規定訂定之。
- 第二條 依本辦法試辦通航之港口，由交通部報請行政院指定為離島兩岸通航港口後，公告之。
- 第三條 中華民國船舶或大陸船舶經申請許可，得航行於離島兩岸通航港口與經交通部核定之大陸地區港口間；外國籍船舶經特許者，亦同。大陸船舶入出離島兩岸通航港口及在港口停泊期間應遵行之相關事項，得由交通部或有關機關另定之。
- 第四條 經營離島兩岸通航港口與大陸地區港口間之定期固定航線業務者，依航業法向當地航政主管機關申請，核轉交通部許可後，始得航行。大陸地區之船舶運送業應委託在臺灣地區船務代理業，申請前項許可。
- 第五條 經營前條業務以外之不定期航線業務者，應逐船逐航次專案向離島兩岸通航港口之航政機關申請許可，並報請交通部備查後，始得航行。
- 第六條 本辦法施行前已設籍金門、馬祖之漁船，經依船舶法申請變更用途，並於註銷漁業執照或獲准休業後，得向當地縣政府申請許可從事金門、馬祖與大陸兩岸間之水產品運送；其許可條件，由當地縣政府定之。前項以船舶經營水產品運送而收取報酬者，應另依航業法相關規定向航政主管機關申請營業許可證。第一項已設籍金門、馬祖之漁船，經許可得航行至大陸地區，其許可條件，由當地縣政府擬訂，報請中央主管機關核定。
- 第七條 船舶入出離島兩岸通航港口，應依指定之航道航行。前項航行航道，由交通部會同相關機關劃設並公告之。船舶違反第一項規定者，得廢止其航行許可，並按其情節，得對所屬船舶運送業者申請船舶航行案件，不予許可。
- 第八條 船舶入出離島兩岸通航港口，應開啓國際海事通信頻道，並依交通部規定，於一定期限內裝設船位自動回報系統或電子識別裝置。
- 第九條 船舶入出離島兩岸通航港口，港務及棧埠管理相關業務，應依各該港口港務及棧埠管理規定辦理。
- 第十條 在金門、馬祖設有戶籍六個月以上之臺灣地區人民，得向內政部警政署入出境管理局在金門、馬祖所設服務站（以下簡稱服務站）申請許可核發入出境證，經查驗後由金門、馬祖進入大陸地區。

前項人民戶籍遷出金門、馬祖或有入出國及移民法第六條第一項各款情形者，不予前項之許可；已許可者，得撤銷或廢止其許可。第一項人民具役男身分者，應先依役男出境處理辦法規定辦理役男出境核准；具公務員身分或臺灣地區人民進入大陸地區許可辦法第十五條之一第一項第三款及第四款規定之人員，應依該辦法規定辦理。經許可在金門、馬祖居留或永久居留六個月以上者，得憑相關入出境證件，經查驗後由金門、馬祖進入大陸地區。經公立醫院證明需赴大陸地區就醫者，及其同行照料之父母、配偶或子女，不受第一項設有戶籍六個月以上或前項居留六個月以上之限制。處理試辦通航事務或相關人員，經內政部警政署入出境管理局專案許可者，得憑相關入出境證件，經查驗後由金門、馬祖進入大陸地區。

第十一條 臺灣地區人民在經政府核准往返金門、馬祖與大陸地區航行之船舶服務之船員或服務於船舶之人員，因航行任務進入大陸地區者，得持憑主管機關核發之證件，經查驗或檢查後，由金門、馬祖進入大陸地區。

第十二條 大陸地區人民有下列情形之一者，得申請許可進入金門、馬祖：

- 一、商務活動：大陸地區福建之公司或其他商業負責人。
- 二、學術活動：在大陸地區福建之大學教職員生。
- 三、探親：其父母、配偶或子女在金門、馬祖設有戶籍者。
- 四、探病、奔喪：其二親等內血親、繼父母、配偶之父母、配偶或子女之配偶在金門、馬祖設有戶籍，因患重病或受重傷，而有生命危險，或年逾六十歲，患重病或受重傷，或死亡未滿一年者。
- 五、返鄉探視：在金門、馬祖出生者。
- 六、旅行：經交通部觀光局許可，在金門、馬祖營業之綜合或甲種旅行社代申請者。

前項第六款應組團辦理，每團人數限十人以上二十五人以下，整團同時入出，不足十人之團體不予許可，並禁止入境。第一項各款每日許可數額，由內政部公告之。大陸地區人民於金門、馬祖海域，因突發之緊急事故，得申請救助進入金門、馬祖避難。依第一項或第四項規定申請者，其停留地點限於金門、馬祖。

第十三條 依前條第一項第一款至第五款規定申請者，應由金門、馬祖同性質廠商、大學或親屬備申請書及相關證明文件，向服務站代申請進入金門、馬祖，並由負責人或其親屬擔任保證人；前條第四項情形，由救助人代申請之。

依前條第一項第六款規定申請者，應由代申請之綜合或甲種旅行社備申請書及團體名冊，向服務站申請進入金門、馬祖，並由負責人擔任保證人。

第十四條 大陸地區人民依第十二條規定申請經許可者，發給往來金門、馬祖旅行證，有效期間自核發日起十五日，由當事人持憑連同大陸居民身分證或其他足資證明居民身分之文件，經服務站查驗後進入金門、馬祖。

以旅行事由進入金門者，停留期間至入境之次日止；進入馬祖者，停留期間自入境之次日起不得逾二日；依其他事由進入金門、馬祖者，停留期間自入境之次日起不得逾六日。經許可進入金門、馬祖之大陸地區人民，因疾病住院、災變或其他特殊事故，未能依限出境者，得向服務站申請延期停留，每次不得逾七日。在停留期間之相關費用，由代申請人代墊付。其係以旅行事由進入者，應申請個別旅行證持憑出境。經許可進入金門、馬祖之大陸地區人民，需過夜住宿者，應由代申請人檢附經入境查驗之旅行證，向當地警察機關（構）辦理流動人口登記。

第十五條 大陸地區人民經依大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法或大陸地區人民在臺灣地區定居或居留許可辦法規定許可進入臺灣地區，且其來臺地址為金門、馬祖者，得持旅行證或入境證件正本，經服務站查驗後進入金門、馬祖。

依大陸地區專業人士來臺從事專業活動許可辦法規定申請許可來臺者，不適用前項規定。

第十六條 大陸地區人民在經政府核准往返金門、馬祖與大陸地區航行之船舶服務之船員或服務於船舶之人員，因航行任務抵達離島兩岸通航港口，須離開港區臨時停留者，得由所屬之船舶運送業者在金門、馬祖之船務代理業者，向服務站代申請臨時停留許可證，並經查驗後進入金門、馬祖，停留期間不得逾船舶靠泊港口期間。

第十七條 大陸地區人民申請進入金門、馬祖，有下列情形之一者，得不予許可；已許可者，得撤銷或廢止其許可：

- 一、現在中共黨務、軍事、行政或其他公務機關任職者。
- 二、參加暴力或恐怖組織，或其活動者。
- 三、涉有內亂罪、外患罪重大嫌疑者。
- 四、涉嫌重大犯罪或有犯罪習慣者。
- 五、曾未經許可入境者。

- 六、曾經許可入境，逾停留期限者。
- 七、曾從事與許可目的不符之活動或工作者。
- 八、曾有犯罪行為者。
- 九、有事實足認為有危害國家安全或社會安定之虞者。
- 十、患有足以妨害公共衛生或社會安寧之傳染病、精神病或其他疾病者。
- 十一、其他曾違反法令規定情形者。

有前項第五款情形者，其不予許可期間至少為二年；有前項第六款或第七款情形者，其不予許可期間至少為一年。

第十八條 進入金門、馬祖之大陸地區人民，有下列情形之一者，治安機關得以原船或最近班次船舶逕行強制出境。但其所涉案件已進入司法程序者，應先經司法機關之同意：

- 一、未經許可入境者。
- 二、經許可入境，已逾停留期限者。
- 三、從事與許可目的不符之活動或工作者。
- 四、有事實足認為有犯罪之虞者。
- 五、有事實足認為有危害國家安全或社會安定之虞者。
- 六、患有足以妨害公共衛生或社會安寧之傳染病、精神病或其他疾病者。

第十九條 大陸地區人民經依第十二條規定申請許可進入金門、馬祖，而有逾期停留、未辦理流動人口登記或從事與許可目的不符之活動或工作者，其代申請人、綜合或甲種旅行社，內政部得視情節輕重，一年以內不受理其代申請案件；其已代申請尚未許可之案件，不予許可。未依限帶團全數出境之綜合或甲種旅行社，亦同。

大陸地區船員或服務於船舶之人員經許可臨時停留，違反第十六條規定者，該船舶所屬之船舶運送業者在金門、馬祖之船務代理業者，六個月內不得以該船舶申請大陸地區船員或服務於船舶之人員臨時停留。金門、馬祖之旅行業辦理接待大陸地區人民來金門、馬祖旅行業務，其監督管理，由交通部或其授權之機關辦理。

第二十條 中華民國船舶有專案申請由臺灣本島或澎湖航行經金門、馬祖進入大陸地區必要時，應備具船舶資料、活動名稱、預定航線、航程及人員名冊，向主管機關申請航行許可及核發入出境證；船舶經金門、馬祖應停泊，人員並應上岸，經查驗船舶航行文件及人員入出境證後，得進入大陸地區。

前項專案核准，由交通部會同有關機關辦理。

第二十一條 金門、馬祖與大陸地區貿易，得以直接方式為之，並應依有關法令取得許可或免辦許可之規定辦理。

第二十二條 大陸地區物品，不得輸入金門、馬祖。但符合下列情形之一者，不在此限：

- 一、經濟部公告准許金門、馬祖輸入項目及其條件之物品。
- 二、財政部核定並經海關公告准許入境旅客攜帶入境之物品。
- 三、其他經經濟部專案核准之物品。

前項各款物品，經濟部得停止其輸入。

第二十三條 經濟部依前條第一項第一款公告准許輸入之大陸地區物品，包括下列各項：

- 一、參照臺灣地區准許間接輸入之項目。
- 二、金門、馬祖當地縣政府提報，並經貨品主管機關同意之項目。

第二十四條 輸入第二十二條第一項之物品，應向經濟部申請輸入許可證。但經經濟部公告免辦輸入許可證之項目，不在此限。

第二十五條 金門、馬祖之物品輸往大陸地區，於報關時，應檢附產地證明書。其產地證明書之核發，經濟部得委託金門、馬祖當地縣政府辦理。

第二十六條 金門、馬祖與大陸地區運輸工具之往來及貨物輸出入、攜帶或寄送，以進出口論；其運輸工具、人員及貨物之通關、檢驗、檢疫、管理及處理等，依有關法令規定辦理。

前項進出口貨物未經許可，不得轉運金門、馬祖以外之臺灣地區或大陸地區；違者，依海關緝私條例第三十六條、第三十八條或第三十九條規定處罰。金門、馬祖私運、報運貨物進出口之查緝，依海關緝私條例之規定；離島兩岸通航港口，就通航事項，準用通商口岸之規定。

第二十七條 自金門、馬祖進入臺灣本島或澎湖之旅客，攜帶少量自用大陸地區物品，其品目及數量限額如附表。

前項旅客攜帶之大陸地區物品，其項目、數量超過前項限制範圍者，由海關依關稅法第五十五條之一規定處理。

第二十八條 金門、馬祖之金融機構，得與大陸地區福建之金融機構，從事匯款及進出口外匯業務之直接往來，或透過臺灣地區與大陸地區以外之第三地區金融機構，從事間接往來。

前項直接往來業務，應報經財政部洽商中央銀行後許可之；直接往

來及間接往來之幣別、作業規定，由財政部洽商中央銀行後定之。

第一項之匯款金額達中央銀行所定金額以上者，金融機構應確認與該筆匯款有關之證明文件後，始得辦理。

第二十九條 金門、馬祖之金融機構辦理大陸地區人民之外幣現鈔或旅行支票結售、結購規定，由中央銀行定之。

第三十條 爲防杜大陸地區疫病蟲害入侵，動植物防疫檢疫機關得在金門、馬祖設置檢疫站。

運往或攜帶至金門、馬祖以外臺灣地區之動植物及其產品，應於運出金門、馬祖前，由所有人或其代理人向動植物防疫檢疫機關申請檢查，未經檢查合格或經檢查不合格者，不得運出。前項動植物及其產品，由行政院農業委員會定之。

第三十一條 運往金門、馬祖以外臺灣地區之動物，其所有人或管理人應詳實記錄畜牧場內動物之異動、疫情、免疫、用藥等資料，經執業獸醫師簽證並保存二年以上，所在地動物防疫機關應不定時檢查畜牧場之疾病防疫措施及有關紀錄。

第三十二條 運往或攜帶至金門、馬祖以外臺灣地區之動植物及其產品經檢查結果，證明有罹患、疑患、可能感染動物傳染病或疫病蟲害存在時，動植物防疫檢疫機關得將該動物、植物或其產品連同其包裝、容器，予以消毒或銷燬；其費用由所有人負擔。

第三十三條 我國軍艦進出離島兩岸通航港口港區，由地區軍事機關負責管制；如遇緊急狀況時，有優先進出及繫泊之權利。

軍用物資之港口勤務作業及船席指泊，由地區軍事機關及部隊分配船席辦理及清運。國軍各軍事機關及部隊爲辦理前二項事務，得協調地區港務機關不定期實施應變演習。

第三十四條 爲處理試辦通航相關事務，行政院得在金門、馬祖設置行政協調中心，其設置要點由行政院定之。

交通部爲協調海關檢查、入出境證照查驗、檢疫、緝私、安全防護、警衛、商品檢驗等業務與相關之管理事項，得設置離島兩岸通航港口檢查協調中心；其設置要點，由交通部另定之。

第三十五條 依本辦法試辦通航期間爲一年，如有必要得予延展。

前項試辦期間，如有危害國家利益、安全之虞或其他重大事由時，得由行政院以命令終止一部或全部之實施。

第三十六條 本辦法施行日期，由行政院定之。

附錄五：期末報告學者專家座談會紀錄

- 一、 開會時間：九十一年四月十五日（星期一）上午九時三十分
- 二、 開會地點：本會七樓簡報室
- 三、 主持人：蔡副主任委員丁貴 張處長瑞弘代理
- 四、 紀錄：楊睿雲
- 五、 出（列）席人員：如後附簽到簿
- 六、 主持人致詞：（略）。
- 七、 研究小組簡報：（略）。
- 八、 發言要點：（依發言順序）

（一）東海大學法律學系鄭教授昆山：

1 研究方法：

本研究「採取文獻回顧、…等經濟計量研究方法，並輔以問卷調查及座談會方式，探討『小三通』對金門地區產業之經濟影響，以及設立金門為『特別行政區』或『經貿特區』之分析¹。」是以從「經濟學」研究方法觀點，評估設立金門為「特別行政區」是否可行，尚稱允當；然而一項公共政策之評估，僅由經濟學觀點為之，似尚嫌不足亦略有偏失。就個人法學研究領域而言，尚可就歷史法學、比較法學、法事實(Untersuchung der Rechtstatsachen)等研究方法論加以補充，似可較為周延妥當。但因研究專業領域之不同，就本研究案似可再加強下列諸項法學研究內容，僅供參酌²：

- （1）問卷調查信度與效度有待強化，採取非隨機抽樣，再加上樣本過少（三八六份）³，似可考慮隨機抽樣之電話調查，可降低成本，並可提高信度與效度。
- （2）法事實研究方法可再充實，本研究案第二章文獻回顧中，雖有第三節「離島建設條例之實施與小三通執行一年來之成效回顧⁴」之敘述說明，但僅及於文獻回顧，對於法律實施之真實面(Rechtsverwirklichung)，似未進行法理面、實用性及效率性之實證調查研究，尤其近日媒體所報導「廈門二日遊」卻遭拘捕⁵所衍生相關問題，尚涵蓋國際法⁶與國內法之理論與實務問題，仍有待進一步澄清與分析。
- （3）比較法學研究(Rechtsvergleichung)尚可再深入探究分析，本研究案第五章「金門設立特別行政區法令修正建議及配套措施」中，雖有第一節「中國大陸及國外特別行政區之型式」敘述說明⁷；但其理論基礎與比較分析相關利弊得失尚有不足，遽然提出「法令修正建議及配套措施」，不無率斷之嫌。

2 研究資料：

就「法學研究」方面之文獻回顧資料⁸略顯不足，建議參考文獻如附件一。

此外，研究初稿所列參考文獻資料，雖包含網路資料共計二十四筆，但在文中卻未見任何引註或說明其資料出處來源，與學術報告格式似有出入。且所列網路資料，即「特別行政區」「基本法」，是否適用於金門，未見法理上分析，其關聯性與比較探討，均有未臻理想。

附錄二中所列實務研討會會議紀錄⁹，佔報告比例甚高（26:93），其中不乏若干寶貴意見者，但可惜報告中未見深入分析說明不同意見是否可行或加以回應之處。

目錄頁碼與文中頁碼有所出入，允宜強化研究團隊之文書處理能力。

3 研究結論：

本期末報告建議修訂離島建設條例、金門協議、兩會聯繫與會後制度協議、臺灣地區與大陸地區貿易許可辦法、臺灣地區與大陸地區金融業往來許可辦法、大陸地區人民進入台灣地區許可辦法等法令。以作為「得以金門地區自由貿易區之模式替代特別行政區」之法令依據，雖不無道理，但其憲政法源依據為何，及其在憲法第一〇八條第一款第二項與行政區劃法草案未為定案前，自由貿易區之界定、權益關係仍有甚大爭議存在。

最後在「金門地區」定位為：「兩岸中立區、兩岸經貿合作及學術交流中心、開放短期進入大陸地區之中轉直航管道、兩岸人民快速簽證作業區、偷渡大陸客之直接遣返地、協助台商子女教育及成立台商訓練中心、人道因素往來臺灣之快速進入地、歷史終戰意味之象徵、兩岸特殊觀光區、作為加入WTO後兩岸通航、通商談判之前置協調中心、作為兩岸金融中心」；理想性非常崇高，但其可行性如何之評估，乃係本研究案重點，尤其對岸之「善意」與「善鄰」乃是從「戰地事務之敵對」變革為「自由貿易區」成功關鍵之所在。但本研究案在此方面之評估似仍嫌不足。

4 研究建議是否具體、可行？

本期末報告建議「以金門地區自由貿易區之模式替代特別行政區」，非常具體，立意甚佳，然而其在法制面之可行性，仍有待從「法學研究」觀點，再細部評估之。尤其與對岸之是否簽訂「友好協定或條約」，取法乎「德國（柏林）模式」、「韓國模式」或獨特的「一台一中模式」，仍有待進一步斟酌分析其利弊得失。

5 建議本研究應（可）修訂部分？

- （1）目錄頁碼與文中頁碼應予調整修正。
- （2）文中內容應補充引註或說明其資料出處來源。
- （3）本研究案作為初步研究（Pilot Study），尤其在期間短促、經費不足下，研究取向不同（偏重經濟評估），本案之完成可說難能可貴。但若經費與時間許可，似可再加強法學研究內容之評估，尤其憲政與法

制面之改革，尚需考量於理可通之合理性、在勢可行之實用性、行之有效之效率性。面對非屬「善鄰 (Gute Nachbarkeit)」的中國，更無法一廂情願地出太多善意，喪失國格與主權地位，卻換來無可挽回的屈辱-「一國兩制」，恐非大多數「我國」人民所能接受。亦即本研究案之法令修改建議，並非單純國內法問題，而須先確立我國領土範圍與主體地位，再根據國際法之善鄰原則，與中國協商解決「三通」或「金廈生活圈」相關問題方是正辦。

6 相關註釋如附件二。

(二) 東吳大學政治學系黃主任秀端：

1 研究方法：

- (1) 本文只花了一頁都不到的篇幅談研究方法，顯然作者對研究方法並不重視。
- (2) 本文似乎對什麼是研究方法不甚瞭解，區位商數分析或移轉分攤分析皆不能算是研究方法，倒是問卷調查及透過座談會的方式，來瞭解大家對金門特別行政區的看法，才是作者很重要蒐集資料的方式。
- (3) 讓人覺得相當惋惜的是整整二十五頁的座談會資料以及三百多份的問卷結果，好像被運用於本文的地方並不多，換言之，蒐集了這些資料感覺上好像用不上。
- (4) 在抽樣方法上既然為立意抽樣，表示並非科學化抽樣或機率抽樣，那就不應該有信賴度和容邊誤差 (見頁 33)。
- (5) 在計畫本文中完全沒有注釋或參考書目引用，顯然不符合學術研究體例。

2 研究資料：

- (1) 調查訪問資料沒有適度的被分析，也未做任何交叉分析，甚為可惜，另外，問卷中問到是否贊成金門設立特別行政區，但是所謂的特別行政區可能以很多不同的形式出現，這樣的問法完全無效度和信度可言。
- (2) 座談會的資料可以整理成一個表，以供參考。
- (3) 研究目的 (頁 2) 中提到其中的預期目標為探討金馬戰地政務之功過得失，但是本計畫只針對金門之戰地政務，未討論馬祖部分。

3 研究結論：

- (1) 第五章第一節提到港澳及國外的特別行政區，但是作者並未更進一步分析，這些模式有那些可供我們借鏡，有那些並不合適。
- (2) 除了作者談到的特別行政區外，世界各國仍有很多不同的特區，光是美國就有很多種，不妨多參考。
- (3) 由於作者對不同行政特區並未深入分析，感覺上已經先有答案，而後

有研究，換言之，作者一開始便設定設立經貿特區的前提，並未對不同類型行政特區的可行性作深入分析。

4 研究建議是否具體、可行？

- (1) 究竟設置特別行政區的目的是什麼？也就是有什麼要達成之目標，是無法用現行的行政區劃與法規所能達成的，當我們要作成一個有效的建議時，必須先回答這個問題。
- (2) 作者似乎偏向金廈生活圈之規劃，但是這樣的規劃有很大一部分繫於對岸之態度，感覺上我們較一廂情願，形成一個共同圈，金門憑什麼吸引對岸呢？若作為中轉站，臺灣與金門的交通勢必要改善。

5 建議本研究應(可)修訂部分？

- (1) 研究方法(第一章第二節)之改進，見1部分。
- (2) 參考書目的引用。
- (3) 對於國外特別行政區是否足供我們借鏡之分析，有待加強。
- (4) 在座談會中與會人士對於設立行政區的看法不一，這些不同的看法可作為分析的資料。
- (5) 在調查訪問資料有關對戰地政務的看法部分，可以放在對金門戰地政務功過得失部分。
- (6) 計畫中建議放入金門、馬祖、廈門地區地圖(如簡報呈現之)。

(三) 臺北大學經濟學系王教授塗發：

1 研究方法：

- (1) 抽樣方法採非隨機抽樣法，且調查對象僅限於金門居民，顯有偏誤，而樣本數僅三八六份，亦屬偏少。
- (2) 區位商數分析部分不能深入，有關產業別的分類無法凸顯研究報告中所強調的觀光事業。
- (3) 本研究為「金門設立特別行政區可行性之評估」，但缺乏可行性之評估準則。

2 研究結論：

第五章第二節幾乎是將「金門特別行政區」定位成「金廈生活圈」，然後透過SWOT分析，來評估「金廈經濟圈之可行性」，但研究結論既看不出金廈經濟圈是否可行，亦看不出金門設立特別行政區之可行性如何。

3 研究建議是否具體、可行？

- (1) 建議金廈大橋必須興建似乎太一廂情願。金門是否與中國統一？中國是否同意建設大橋？
- (2) 建議開放金門作為兩岸經貿中轉樞紐，在未來兩岸三通之後，是否仍能扮演此項中轉樞紐的角色？

4 建議本研究應(可)修訂部分？

結論中應明確指出金門設立特別行政區是否可行？何種型態的特別行政區？其可能遭遇到的障礙如何克服？

(四) 臺灣大學國家發展研究所陳教授春生：

1 研究方法：

本研究採用文獻探討、統計分析、移轉分攤分析、區位商數分析等經濟計量研究方法，對金門問題加以陳述，甚為客觀，並輔以問卷調查及座談方式，得以瞭解金門地區住民之意向，可供政府決策之參考，應予肯定。可惜的是，對於金門與臺灣或中國的歷史關係，以及與臺灣在國際法上之地位有何不同，並未觸及。

2 研究資料：

本研究對相關資料之蒐集，整理分析甚為認真，對問卷調查之設計甚為妥切，而邀請產官學代表在金門舉行座談會，用以研討相關問題，使政府決策能符合民意之餘，更能參酌各方見解，甚為可取。

3 研究結論：

對於金門可扮演之角色，本研究評估可作為短程計畫者為 1 兩岸中立區、2 台商教育訓練中心、3 偷渡者直接遣送地、4 兩岸人民快速簽證作業區、5 人道因素往來臺灣之快速進入地、6 特殊觀光區、7 兩岸三通談判之前置協調中心，皆尚稱妥適，惟在中程長期計畫之兩岸科技交流及經貿合作中心、兩岸金融中心，可能較不符實際。

4 研究建議是否具體、可行？

在研究建議中，認為金門可扮演「兩岸中立區」、「兩岸特殊觀光區」、「兩岸談判之前置協調中心」，最具意義，亦屬可行。惟如何促使金門人民得以「自給自足」，在建設經費不會成為台灣人民之負擔，尤為重要。是以，政府積極協助金門人民發展觀光旅遊事業，以及使金門成為旅客出入國境之一站，亦值得重視。

5 建議本研究應（可）修訂部分？

要言之，金馬為真正屬於傳統中國領土之一部份，其地位與臺灣澎湖迥異，金馬地區，絕不得與澎湖列島相提並論。在國際法上，也許臺灣政府可以尊重金門人民之意願，再適當時期舉行公民投票，問一問他們究竟是願與中國歷史上的福建省合併，抑或願意成為台灣的「特別行政區」。

(五) 金門縣政府李局長增財：

針對本案主題之研究，金門縣政府樂觀其成，有關意見如次：

- 1 本報告中戰地政務之探討佔有重要章節，無可諱言，戰地政務之實施，確有捍衛國家、保障台澎安全之正面功能，惟本報告中間卷抽樣之對象，多未曾經歷戰地政務體制，其調查結果恐不具實質意義。

- 2 一般國人以為政府大量投資建設金門，事實上戰地政務期間由國防部管轄，其投資建設有限，且以國防安全為主，直至八十一年戰地政務解除後，政府相關部門方有規劃補助金門實質建設，如機場及碼頭等，且金門縣政府因金門酒廠營運良好，自有財源比例超過百分之五十，一向高過臺灣省各縣市。然金門在民生取向上，由於地理位置及地緣關係，不得不仰賴大陸物資，但論民意取向對中華民國之忠誠度，無庸置疑。
- 3 本報告宜針對金門發展方向，提供具體可行之階段步驟。金門在地人口五萬七千餘人，定居臺灣約有二十五萬人，僑居南洋海外超過七十萬人，政府應給予重視，在兩岸大三通前，協助金門掌握發展契機，延續以往金門之戰地政務實驗區，轉型為兩岸和平實驗區，即以特別行政區來界定，俾與大陸福建省廈門特別行政區，試以地方級事務先行交流。
- 4 若時間及經費允許，建議研考會就法律面、政治面、經濟面、國家發展面等，深入探討金門特別行政區可行性之範圍。

(六) 財政部關政司劉芳祝小姐：

本報告中提及金門成為免稅天堂或免徵關稅等建議事項，立法院亦有附帶決議，比照中正機場商店免稅品目，並逐年擴大免稅範圍，目前財政部正積極檢討並彙集相關貨品主管單位之意見。

(七) 財政部金融局楊科長碧人：

本報告中有關金融面的規劃與建議，與實際進程恐有落差，建請研究小組考量修正。

(八) 財政部賦稅署郭專門委員豐鈴：

- 1 本研究報告宜由政治、經濟、兩岸關係、國家發展、法律及民意等多元面向深入探討其可行性，期使報告內容更加充實，提高其使用價值。
- 2 意見調查部分，其意見問題陳述及設計上恐有衝突，如第七題「金門設立特別行政區是政府開拓財源的方法，可增加稅收。」、第八題「金門設立特別行政區的稅收可增加社會福利，並回饋當地居民」及第二十四題「金門特別行政區的設置應朝向免稅特區規劃」等，且第二十四題未顯現相關數據，並有引導結果作用，似欠妥當。另外，相關結果資料未作交叉分析，以稅捐部分為例，因調查對象之所得、職業等背景不同，結果亦不同。
- 3 本報告中有關租稅問題之研究分析較少，卻於配套措施章節中冒出租稅減免可帶來金門商機與繁榮，說理不足，似無法說服並支援相關結論，建議充實其相關論述，如我國各縣市之比較，國外特別行政區之比較等免稅之理由及其必要性。

(九) 經濟部趙專門委員文璋：

- 1 探討金門設立特別行政區可行性之評估前，必須先釐清「特別行政區」之意涵、行政位階、可能取得之資源、擁有的特殊性內容為何，以及金門在兩岸關係未來演變中之地位與定位等，甚至與其他型態的經濟整合之比較，在位階定位清楚的前題下，就明確的內容進行較具意義之可行性分析，否則問卷調查結果的可信度將受到質疑，因為受訪者對於不同位階、不同內涵之行政特區內容之態度是不盡相同的。
- 2 特別行政區的位階與內涵至少包括：
 - (1) 直屬中央管轄的特別行政區
 - (2) 維持高度自治精神的特別行政區
 - (3) 非軍事化的特別行政區
 - (4) 經貿自由化發展的特別行政區（經貿特區）
 - (5) 扮演兩岸階段性特殊角色與任務的特別行政區
- 3 不論金門是否由縣升格為「特別行政區」或進行其他形式的經濟整合（包括與廈門、福建的經濟整合），其最終之目標應在於透過行政區位重新劃分（其實質利益則視中央願意釋出多少權力）或法規鬆綁，以及配套之行政資源（支援）能否帶動地方繁榮及政治民主等最終目標而定。
- 4 欲帶動金門繁榮，有些是必須利用金門獨特的優勢（區位優勢、產業優勢、時代賦予的紀念性意義與人文價值），有些則是必須加以排除的人為障礙及制度性障礙，有些則必須依賴特殊的優惠及行政支援。惟有朝這方面思考才能對未來金門的何去何從，作出較大格局的思考，並逐漸尋求共識。
- 5 在兩岸大三通之前的過渡階段及不確定時刻，金門在兩岸交流的特殊地位與價值（地理、歷史或軍事）仍存在，因此，相關單位可以考慮以租稅、金融、經貿、行政支援等層面之誘因，結合金門的特殊優勢、產業需求與投入資源，來帶動金門之繁榮。具體作法建議如下：
 - (1) 除了目前各界所提由消費層面觀點出發，將金門設計成購物者的免稅區（立法院已有附帶決議）外，亦可考慮由投資的角度出發，將金門劃為台商赴大陸投資的免稅天堂，參考或比照開曼群島或維京群島等國外租稅天堂之作法，鼓勵台商前往金門設立「紙上公司」方式，前進大陸。一方面可帶動金門商機，另一方面亦有利我掌握台商赴大陸投資動態。
 - (2) 配合上述租稅天堂之作法，吸引金融機構前往金門設立分支機構，並將金門列為境外金融中心，從事轉帳、拆帳、清算、通匯及市（場）調（查）等金融週邊業務，就近服務在福建、廣東投資之台商。

- (3) 在不涉及政治意識型態的前提下，中央或許可授權金門地方政府與廈門政府在對等之情形下（例如，同為經濟特區），進行特區 vs. 特區之事務性談判之權力，以利金門與廈門間經貿交流業務之拓展，及推動相關業務，如水電能源支援、醫療支援、空氣、海洋監測、水污染防治、協防犯罪或動植物檢疫等事務性工作，如果可能，並可順勢推動屬於民間性質的金廈經濟生活圈或自由貿易區，長期可扮演閩南金三角（福州、漳州、廈門）跳板之角色。
- (4) 利用金門在兩岸交流間的特殊地緣關係，以及兩岸政策實施的階段性需求，金門可以扮演兩岸中介（中轉站）或過度性政策的試行點之角色。例如，開放陸資來台，即可優先考慮讓陸資投資金門，或將金門設置為兩岸經貿自由區，或將金門轉型為兩岸貨物加工轉運區（或訂定日落條款，在相關配套措施未盡完善之前，放寬為未經加工，即原型態的實質轉運專區），可專案引進陸勞，從事簡易加工、包裝、散裝貨物轉運業務；或將金門定位為兩岸通郵的中介轉運站。如此，將可在兩岸大三通時程未能明確前，發揮金門的最大優勢，並為金門帶來新契機。
- (5) 由於目前廈門與金門在經濟發展與就業機會上之差異懸殊，短期內欲成為閩東南雙子星之機會並不大，但就歷史淵源，金廈兩地原為生活共同體，目前金門人民在生活上對廈門的依賴雖形成單邊傾斜之現象，表面上雖為金門對廈門之依賴，但若仔細分析，廣東省出口中八十%係來自台商之貢獻，而廈門中約有台商及眷屬六萬人，因此，如就經濟生態鏈之角度觀察，金門與廈門人民在產業、生活機能、生活習慣等層面之交流，事實上，仍具有脈絡可循，也可歸屬到廣義的台商產業網絡的一部分。因此，政府當局實無需過慮金門會向「中共」當局靠攏。而應以較積極的心態，排除相關法律對金門人民之框限，同時應以發揚自由市場經濟及民主法治精神，使金門人能在市場誘因下，逐漸培養出創業精神。而對於金門過去在反共戒嚴時代扮演軍事前哨站，為台灣本島所作之犧牲，則應透過離島建設條例或行政機制設計，提供租稅、行政支援等優惠加以補償，以提高金門對台灣的向心力。
- (6) 未來兩岸大三通後，金門在兩岸經濟上所能扮演中介之角色勢必受到影響；而在兩岸關係緩和後，金門在扮演軍事前哨站之角色勢必逐漸淡化，因此，未來金門長遠之發展，仍須結合其地緣、人文及產業特性，朝較具未來性、區域性經濟整合（如金廈自由貿易區）等方向規劃，而非過度性的角色與功能定位方向規劃，以免造成公共投資資源浪費（over investment）之情形發生（例如為了兩岸人員中轉而興建國際機場、港埠建設、水、電力或道路橋樑等基建設施）。

(十) 交通部航政司劉科長詩宗：

- 1 本研究有關海運名詞如「container」，我們稱作貨櫃，大陸稱作集裝箱，本研究案是否考慮使用「貨櫃」較妥。
- 2 小三通金廈定期航線，上週金門浯江輪船公司已向航政機關提出申請，惟因依試辦通航辦法，行駛定期航線船舶必須裝妥「船位回報系統」，在目前船舶相關設施未完成前，是不可以定期航線業者（公共運送人）對外賣船票攬客。另外大陸方面對定期航線是否同意開闢，恐怕需要瞭解。
- 3 自從戰地政務解除後，交通部對於金門港口機場建設計畫，均大力支持，因為金門未來地位如何，離島民眾行之方便，政府責無旁貸。建議研究單位可將金門縣政府中長期交通基礎建設未來完成後，可以提供設施供給量，作為評估特區走向之參考。
- 4 兩岸統一前之柏林在東德以及其他國家類似國與國之間，其相對邊區彼此如何互動，包括經濟活動、貨物、通關、人員入出境許可等，研究單位似可參考作為本案評估特區可行性，以及未來如律定法律時，作為參考。

(十一) 交通部觀光局左副組長顯能：

本案之主題應屬政策導向之研究，從過去戰地政務體制之解除，回歸正常地方制度，各項產業發展皆有賴政府政策來推動。為支持金門產業發展，許多基礎資料亦顯重要，目前該縣府亦委託學者專家進行金門綜合發展計畫、金門產業調查等，並召開各項座談會及研討會，本研究可引進相關資料，足供參考，有關建議如次：

- 1 相關計畫、方案及研究報告等資料宜予分類，如建請政府編列經費補助辦理之具體可行計畫及方案，及建請政府參考辦理之研究報告等類別。
- 2 建議補充金門地區發展總量規模，應涵蓋金門地區設籍及非設籍人口，以及赴金門旅遊之觀光客，方能計算分析金門之運量與有關產業之發展。

(十二) 行政院大陸委員會洪科長志清：

促進離島建設是各部會重要施政，陸委會亦不例外，依據離島建設條例第十八條規定，在兩岸正式通航前，先行試辦金馬小三通，立法院於八十九年六月十三日決議優先試辦項目為除罪化及可操之在我部分，並全力推動恢復兩岸協商。本研究報告結論與建議大部分集中在兩岸關係問題，金門設立特別行政區之模式有很多種，如經濟特區、行政特區及政治特區，其法律意涵，應予澄清；小三通要大規模進行，應架構在正常穩定的兩岸互動關係，本研究報告於修訂時，請思索相關議題。

(十三) 本會研究發展處廖副處長麗娟：

- 1 本報告第二章文獻回顧中關於解除戰地政務後金門地區相關經建計畫回顧，舉出自七十九年至今有關金門地區建設計畫與方案，建議於該節末研提歸納性小結，以充分運用該節內容及發揮文獻分析所獲得的效果。
- 2 第三章探討金門經貿及產業現況，其中第二節論及金門因應小三通及加入WTO之產業調整策略，而第三節則以區位商數及移轉分析方法說明金門產業的發展與聚集程度，此二節順序似宜加以對調，亦即先探討金門地區產業的分布與發展現況，再據以分析如何因應變化、調整策略，似較符合本章論述之邏輯與目的。
- 3 第四章關於民意調查部分，本研究調查方法採立意抽樣法依人口分布比例進行問卷數設計，再以便利抽樣方式進行實地調查，惟便利抽樣所得之樣本產生之偏差性較高，本報告第四章第二節未說明該項抽樣原先設計與實際樣本間差異，恐易造成對樣本代表性的質疑。
- 4 第五章第一節整理中國大陸及國外特別行政區之型式，惟缺乏歸納性與比較性之說明，無法窺探出此等型式運作的特點與背景。此外，第二節提到「金廈生活圈」、「金廈經濟圈」乃至於第三節所提到之金門特別行政區等名詞並不一致，其用意如何？宜請區分說明。
- 5 第五章第三節研提出修法條文，建議採表列方式對照處理，明確地指出修法的目標與效果。
- 6 第六章結論與建議中對於推動金門在兩岸協商互動過程中角色與商機的建議事項，主要是從期待的角度出發，設計出未來金門所可能擔任的十一項功能性角色，惟對於該等角色之達成可行性評估，僅於本章末提出十項條件，並未論及各項條件之具體分析或實踐步驟與策略。

九、 研究小組說明：

- (一) 首先感謝與會學者專家及各單位代表寶貴意見，本小組均已詳細紀錄，作為修訂報告書之依據與參考。
- (二) 本案研究主軸兼顧政策面及技術面，金門縣發展之相關計畫方案或研究結果，本研究報告將予以整合，期使定位功能更加明確。
- (三) 金門一直扮演特別行政區的角色，過去是軍事功能導向的特別行政區，金門之發展並未隨著戰地政務之解除而有所突破，軍力雖減至十分之一，軍事管制並未鬆綁。經貿限制，所得偏低，金門處於兩岸之間，未來仍是功能導向之特別行政區，以中華民國在金門作一櫥窗，扮演兩岸人民往來，尤其是閩東南台僑之基地。

十、 主持人結論：

- (一) 非常感謝研究單位在時間與經費有限的情況下，如期完成本研究報告初稿，也感謝與會學者專家及機關代表的寶貴建議與指教，相信更能充實本案研究報告，提供金門未來定位發展及政策之參考。
- (二) 本案研究報告原則同意備查，請研究單位參考與會專家學者及各機關代表所提意見，儘速修正報告書，並將本次座談會發言內容及辦理情形作一對照表附於報告書後，以供查閱。
- (三) 請研究單位於四週內完成修正報告，並函送本會修正本一份，俾利複審作業。

十一、 散會（上午十一時四十五分）。

附件一：建議參考文獻

- 許昌，論澳門特別行政區法院設置及其特點，1994/1，中外法學第31期65-71頁。
- 張虎，中共中央政府與特別行政區的關係，1994/1，中國大陸研究第37卷1期77-95頁。
- 謝有文，一省二市一特別行政區，1988/5/30，自立早報第5頁。
- 社論，行政區劃分草案應速送審議，1993/3/19，中華日報第2版。
- 張鑫，《香港特別行政區基本法》實施中的問題（上）（下），1994/9/5，亞洲研究第10卷2-61頁；1994/11/12，亞洲研究第11卷40-80頁。
- 任筱鋒／王娟，香港特別行政區的國際法律地位及承擔國際責任的方式，1995/7/10，法律科學第65期15-19頁。
- 林明鏡，離島建設條例析論，2000/7，臺灣本土法學雜誌第12期199-204頁。
- 黃錦堂，行政區劃分法律草案與實質方案簡介，2001/1，法令月刊第52卷1期5-16頁。
- 紀俊臣，行政區劃分之法制依據與原則方法，1993/11，中國地方自治第46卷7期8-9頁。

附件二：註釋

- ¹研究初稿，提要頁；頁3。
- ²因計畫主持人研究專業之領域不同，以下評論似有苛責，也不太公平，故「謹」供參酌。
- ³研究初稿，頁33。
- ⁴研究初稿，頁17-21。
- ⁵2002.04.13 中國時報，小三通有風險小額貿易漁船登「陸」違法，<http://news.chinatimes.com/Chinatimes/newslist/newslist-content/0,3546,110503+1120020413 00050,00.html>。
- ⁶詳拙著，從德國統一論兩岸關係法之善鄰原則，Freiburge/Germany，德華學術，創刊號，1991，頁042-051。
- ⁷研究初稿，頁40-42。
- ⁸研究初稿，頁93。
- ⁹研究初稿，頁58-83。
- ¹⁰詳拙著，從國民主權法理，論釋字第三二八號解釋，中央研究院中山人文社會科學研究所，「憲法解釋之理論與實務」學術研討會，1997/03/23，原共48頁。刊：法學叢刊，173期（44卷1期），1999/1，頁39-67。

附錄六：期末報告學者專家座談會相關意見之修正說明

學者專家之意見	處理情形
<p>(一) 東海大學法律學系鄭教授昆山：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 目錄頁碼與文中頁碼應予調整修正。 2. 文中內容應補充引註或說明其資料出處來源。 3. 附錄中所列實務研討會會議紀錄佔報告比例甚高，其中不乏若干寶貴意見，可惜報告中未見深入分析說明不同意見是否可行或加以回應之處。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 已調整修正。 2. 已修正。 3. 已增列。
<p>(二) 東吳大學政治學系黃主任秀端：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 研究方法之改進，區位商數分析或移轉分攤分析皆不能算是研究方法，倒是問卷調查及透過座談會的方式，來瞭解大家對金門特別行政區的看法，才是蒐集資料的方式。 2. 在計畫本文中沒有注釋或參考書目引用，不符合學術研究體例。 3. 調查訪問資料沒有適度的分析，也未做任何交叉分析，甚為可惜。 4. 在座談會中與會人士對於設立行政區的看法不一，這些不同的看法可作為分析的資料。 5. 在調查訪問資料中，有關對戰地政務的看法可以放在金門戰地政務功過得失部分。 6. 建議放入金門、馬祖、廈門地區地圖。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 已修正。 2. 已修正。 3. 已增列。 4. 已增列。 5. 已修正。 6. 已增列。
<p>(三) 臺北大學經濟學系王教授塗發：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 區位商數分析部分不能深入，有關產業別的分類無法凸顯研究報告中所強調的觀光事業。 2. 本研究為「金門設立特別行政區可行性之評估」，但缺乏可行性之評估準則。 3. 結論中應明確指出金門設立特別行政區是否可行？何種型態的特別行政區？其可能遭遇到的障礙如何克服？ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 已修正。 2. 已增列。 3. 已修正。
<p>(四) 臺灣大學國家發展研究所陳教授春生：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 本研究對於金門與臺灣或中國的歷史關係，以及與臺灣在國際法上之地位有何不同，並未觸及，要言之，金馬為真 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 已修正。 2. 感謝委員之肯定。

<p>正屬於傳統中國領土之一部份，其地位與臺灣澎湖迥異，金馬地區，絕不得與澎湖列島相提並論。</p> <p>2. 本研究對相關資料之蒐集，整理分析甚為認真，對問卷調查之設計甚為妥切，而邀請產官學代表在金門舉行座談會，用以研討相關問題，使政府決策能符合民意之餘，更能參酌各方見解，甚為可取。</p>	
<p>(五) 金門縣政府李局長增財：</p> <p>1. 本報告中戰地政務之探討佔有重要章節，無可諱言，戰地政務之實施，確有捍衛國家、保障台澎安全之正面功能，惟本報告中間卷抽樣之對象，多未曾經歷戰地政務體制，其調查結果恐不具實質意義。</p> <p>2. 本報告宜針對金門發展方向，提供具體可行之階段步驟。若時間及經費允許，建議研考會就法律面、政治面、經濟面、國家發展面等，深入探討金門特別行政區可行性之範圍。</p>	<p>1. 本研究之母體為居住在金門地區且年滿二十歲以上之公民，皆有經歷戰地政務體制之經驗。</p> <p>2. 本計畫研究時間為六個月，研究經費六十八萬元，在期間短促、經費不足下，本案之完成可說難能可貴。</p>
<p>(六) 財政部關政司劉芳祝小姐：</p> <p>1. 本報告中提及金門成為免稅天堂或免徵關稅等建議事項，立法院亦有附帶決議，比照中正機場商店免稅品目，並逐年擴大免稅範圍，目前財政部正積極檢討並彙集相關貨品主管單位之意見。</p>	<p>1. 已增列。</p>
<p>(七) 財政部金融局楊科長碧人：</p> <p>1. 本報告中有關金融面的規劃與建議，與實際進程恐有落差，建請研究小組考量修正。</p>	<p>1. 已修正。</p>
<p>(八) 財政部賦稅署郭專門委員豐鈴：</p> <p>1. 本研究報告宜由政治、經濟、兩岸關係、國家發展、法律及民意等多元面向深入探討其可行性，期使報告內容更加充實，提高其使用價值。</p>	<p>1. 已調整修正。</p> <p>2. 已調整修正。</p>

<p>2. 本報告中有關租稅問題之研究分析較少，卻於配套措施章節中冒出租稅減免可帶來金門商機與繁榮，說理不足，似無法說服並支援相關結論，建議充實其相關論述，如我國各縣市之比較，國外特別行政區之比較等免稅之理由及其必要性。</p>	
<p>(九) 經濟部趙專門委員文璋：</p> <p>1. 探討金門設立特別行政區可行性之評估前，必須先釐清「特別行政區」之意涵、行政位階、可能取得之資源、擁有的特殊性內容為何，以及金門在兩岸關係未來演變中之地位與定位等。</p> <p>2. 在兩岸大三通之前的過渡階段及不確定時刻，金門在兩岸交流的特殊地位與價值仍存在，因此，相關單位可以考慮以租稅、金融、經貿、行政支援等層面之誘因，結合金門的特殊優勢、產業需求與投入資源，來帶動金門之繁榮。</p> <p>3. 未來兩岸大三通後，金門在兩岸經濟上所能扮演中介之角色勢必受到影響；而在兩岸關係緩和後，金門在扮演軍事前哨站之角色勢必逐漸淡化，因此，未來金門長遠之發展，仍須結合其地緣、人文及產業特性，朝較具未來性、區域性經濟整合（如金廈自由貿易區）等方向規劃，而非過渡性的角色與功能定位方向規劃，以免造成公共投資資源浪費之情形發生。</p>	<p>1. 已修正。</p> <p>2. 已修正。</p> <p>3. 已修正。</p>
<p>(十) 交通部航政司劉科長詩宗：</p> <p>1. 本研究有關海運名詞如「container」，我們稱作貨櫃，大陸稱作集裝箱，本研究案是否考慮使用「貨櫃」較妥。</p> <p>2. 小三通金廈定期航線，金門浯江輪船公司已向航政機關提出申請，惟因依試辦通航辦法，行駛定期航線船舶必須裝妥「船位回報系統」，在目前船舶相關設施未完成前，是不可以定期航線業者（公共運送人）對外賣船票攬客。另外大陸方面對定期航線是否同意開闢，恐怕需要瞭解。</p> <p>3. 兩岸統一前之柏林在東德以及其他國家類似國與國之間，其相對邊區彼此如何互動，包括經濟活動、貨物、通關、人員入出境許可等，研究單位似可參考作為本案評估特區可行性，以及未來如律定法律時，作為參考。</p>	<p>1. 已修正。</p> <p>2. 已修正。</p> <p>3. 已修正。</p>

<p>(十一) 交通部觀光局左副組長顯能：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 相關計畫、方案及研究報告等資料宜予分類，如建請政府編列經費補助辦理之具體可行計畫及方案，及建請政府參考辦理之研究報告等類別。 2. 建議補充金門地區發展總量規模，應涵蓋金門地區設籍及非設籍人口，以及赴金門旅遊之觀光客，方能計算分析金門之運量與有關產業之發展。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 已修正。 2. 已修正。
<p>(十二) 行政院大陸委員會洪科長志清：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 本研究報告結論與建議大部分集中在兩岸關係問題，金門設立特別行政區之模式有很多種，如經濟特區、行政特區及政治特區，其法律意涵，應予澄清；小三通要大規模進行，應架構在正常穩定的兩岸互動關係，本研究報告於修訂時，請思索相關議題。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 已修正。
<p>(十三) 研究會研究發展處廖副處長麗娟：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 本報告第二章文獻回顧中關於解除戰地政務後金門地區相關經建計畫回顧，舉出自七十九年至今有關金門地區設計畫與方案，建議於該節末研提歸納性小結，以充分運用該節內容及發揮文獻分析所獲得的效果。 2. 第三章探討金門經貿及產業現況，其中第二節論及金門因應小三通及加入 WTO 之產業調整策略，而第三節則以區位商數及移轉分析方法說明金門產業的發展與聚集程度，此二節順序似宜加以對調，亦即先探討金門地區產業的分布與發展現況，再據以分析如何因應變化、調整策略，似較符合本章論述之邏輯與目的。 3. 第四章關於民意調查部分，本研究調查方法採立意抽樣法依人口分布比例進行問卷數設計，再以便利抽樣方式進行實地調查，惟便利抽樣所得之樣本產生之偏差性較高，本報告第四章第二節未說明該項抽樣原先設計與實際樣本間差異，恐易造成對樣本代表性的質疑。 4. 第五章第一節整理中國大陸及國外特別行政區之型式，惟缺乏歸納性與比較性之說明，無法窺探出此等型式運作的特點與背景。此外，第二節提到「金廈生活圈」、「金廈經 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 已修正。 2. 已調整修正。 3. 已做統計檢定樣本之代表性。 4. 已修正。 5. 已修正。 6. 已修正。

<p>濟圈」乃至於第三節所提到之金門特別行政區等名詞並不一致，其用意如何？宜請區分說明。</p> <p>5. 第五章第三節研提出修法條文，建議採表列方式對照處理，明確地指出修法的目標與效果。</p> <p>6. 第六章結論與建議中對於推動金門在兩岸協商互動過程中角色與商機的建議事項，主要是從期待的角度出發，設計出未來金門所可能擔任的十一項功能性角色，惟對於該等角色之達成可行性評估，僅於本章未提出十項條件，並未論及各項條件之具體分析或實踐步驟與策略。</p>	
<p>本會處理意見</p> <p>1. 本研究報告所列「提要」主要建議事項及第六章結論與建議，請依據「行政院研究發展考核委員會專案研究作業要點」規定，區分為「立即可行建議」及「中長期建議」兩類，各項建議均應列明主辦及協辦機關。</p> <p>2. 報告印製格式方面，請依據「行政院研究發展考核委員會專案研究作業要點」附件八、九之規定，修正部分如下：書脊請打印編碼 090-016；本文中各「章標題」、「節標題」及「圖（表）號標題」，請以黑體打印。文字字型請使用細明體，字型大小請依據上開要點附件八、九之規定修正；專案研究報告每頁均請加註頁眉，單頁註明「章名」（置於單頁之右），雙頁註明「研究主題」（置於雙頁之左）；頁碼註記於每頁文字之下方（以阿拉伯數字編列），與頁眉同側。</p> <p>3. 有關金門設立特別行政區可行性之分析，有專章探討金門居民之民意可行性，其他如政策面、經濟面、財務面、管理面、國防面等可行性分析散列於各章節，宜以專章集中探討敘述之，建議研究小組參考。</p> <p>4. 為有效發展金門縣觀光產業，宜擬具整體性發展策略規劃，全面整合並推動國防、經濟、人文特色三合一之觀光產業，建議研究小組參考。</p>	<p>1. 已修正。</p> <p>2. 已修正。</p> <p>3. 已修正。</p> <p>4. 已修正。</p>

參考文獻：

1. 郭勵誠、崔小茹 (2001)，金馬經貿特區之可行性探討，財團法人國家政策研究基金會國政研究報告。
2. 鄧振中 (2001)，金馬「小三通」執行成效與展望，前瞻未來-金門 21 世紀地方發展公共論壇。
3. 夏正鐘 (2001)，國土綜合規劃與金門發展策略，前瞻未來-金門 21 世紀地方發展公共論壇。
4. 張火木 (2001)，評析金門綜建方案與離島建設條例，前瞻未來-金門 21 世紀地方發展公共論壇。
5. 蘇成田 (2001)，金門縣觀光資源之整合與展望，前瞻未來-金門 21 世紀地方發展公共論壇。
6. 何瑞芳 (2001)，建設金門為免稅觀光特區之探討－從國家賦稅政策之觀點，前瞻未來-金門 21 世紀地方發展公共論壇。
7. 李樑堅 (2001)，金廈經濟圈規劃之可行性分析，前瞻未來-金門 21 世紀地方發展公共論壇。
8. 黃營芳、洪麗珠 (2001)，金門開發特殊觀光資源及商機可行性評估，前瞻未來-金門 21 世紀地方發展公共論壇。
9. 林傳賢 (2001)，以金門中立化開啓兩岸互惠之商機，前瞻未來-金門 21 世紀地方發展公共論壇。
10. 林祖嘉 (2001)，雲林麥寮示範經濟特區計畫，財團法人國家政策研究基金會國政研究報告。
11. 黃營芳 (2001)，金門因應小三通產業調整策略研究期末報告，金門縣政府。
12. 于宗先 (2000)，大陸經濟台灣觀，五南圖書出版公司。
13. 鄭竹園 (2000)，大陸經濟改革與兩岸關係，聯經出版事業公司。
14. 羅德水 (2000)，兩岸關係發展與金門定位變遷之研究，淡江大學中國大陸研究所碩士論文。
15. 高志誠 (2000)，中國大陸經濟特區政府之研究－以深圳經濟特區為例，淡江大學中國大陸研究所碩士論文。
16. 陳錦鈴 (2000)，離島小三通對我國的意義與影響，台經月刊第 65 期。
17. 潘錫堂 (2000)，中共對台政策的本質與意圖，兩岸關係研究，五南圖書出版公司。
18. 蔡順達 (2000)，小三通與離島經濟的迷思，貿易雜誌 65 期。
19. 陳陽德 (1999)，台灣鄉鎮市與區級政府之比較研究，台北市：五南圖書出版公司。
20. 行政院主計處 (1998)，臺閩地區工商及服務業普查報告第 13 卷福建省金馬地區。
21. 黃德福 (1997)，我國行政區域劃分問題分析，行政院研究發展考核委員

- 會委託研究報告。
22. 陳麗瑛 (1997), 兩岸直航對三地可能的經濟衝擊, 經濟前瞻雙月刊, 第 52 期, P34-39。
 23. 鍾琴 (1997), 兩岸直航的政經分析, 經濟前瞻雙月刊, 第 52 期, P56-61。
 24. 金門縣政府 (1996), 金門地區六年經濟建設—計畫綱要與內容, 金門縣政府。
 25. 行政院大陸委員會 (1996), 兩岸三地間接貿易的實證分析, 台北: 行政院大陸委員會。
 26. 陳兆仁 (1996), 地區性產業發展規劃與策略之研究—以金門為例, 國立中興大學都市計劃研究所碩士論文。
 27. 高雄市政府 (1995), 高雄市產業發展策略白皮書初稿。
 28. 馬凱 (1995), 儘速開放兩岸直航, 經濟前瞻雙月刊第 38 期, P10-24。
 29. 張麗堂譯 (1995), 都市與區域規劃, 台北市: 巨流圖書公司。
 30. 黃錦堂 (1995), 行政區劃設計暨相關法制調整之研究, 中國國民黨中央委員會政策研究工作會編印。
 31. 吳思華 (1994), 產業政策與科技政策論文集, 臺灣經濟研究院。
 32. 何東波 (1994), 高雄市產業發展潛力分析, 高雄二十一世紀都市發展基金會研討會。
 33. 吳濟華 (1994), 一般生活圈中心都市發展策略之研究, 委託研究單位: 行政院經濟建設委員會都市及住宅發展處。
 34. 馬天澤、胡念祖 (1994), 兩岸交流與海上安全問題之研究, 行政院大陸委員會委託研究。
 35. 張五岳 (1993), 中共要求兩岸直接通航策略與我方對策, 行政院大陸委員會委託研究。
 36. 黃昆輝 (1993), 兩岸直航的問題與展望, 行政院大陸委員會。
 37. 吳宗器 (1987), 中華民國現階段戰地政務之研究—金門地區三民主義模範縣的建設, 國立臺灣師範大學三民主義研究所碩士論文。
 38. 王塗發 (1986), 投入產出分析及其應用—台灣地區實證研究, 台灣銀行季刊, 第 37 卷第 1 期。
 39. 楊淑媚 (1985), 台灣加工出口區經濟效益之研究, 國立政治大學企業管理研究所碩士論文。
 40. 張榮豐 (1983), 中共經濟特區之研究, 中華經濟研究院。
 41. <http://www.info.gov.hk/hkbi/chihkbi/2/2-4a.htm>, 香港特別行政區。
 42. <http://202.175.7.141/boli/1999/leibasica/index-cn.asp>, 中共澳門特別行政區基本法。